

eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

**ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEL TERCER
SECTOR EN GUATEMALA**

Tesis doctoral

Enrique Fernando Sánchez Usera

Dr. Javier Pérez Arraiz

Director

Guatemala para San Sebastián, marzo 2018.

**ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEL TERCER
SECTOR EN GUATEMALA**

Tesis doctoral

RESUMEN

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, además de la introducción y conclusiones. El primero («La realidad guatemalteca en el primer cuarto del siglo XXI») expone la realidad del país desde los panoramas demográfico, político, económico, social y ambiental, concluyendo con un breve estudio de las élites guatemaltecas, que han jugado un papel tan determinante en el desarrollo nacional. El segundo, titulado «políticas públicas y presupuesto», aborda el estudio de las políticas públicas y del presupuesto desde una perspectiva general para, en una segunda parte, concentrarse en el estudio de las políticas públicas y presupuesto guatemaltecos.

El capítulo tercero, titulado «Del Estado de Bienestar al Tercer Sector», se ha dividido en dos partes. La primera dedicada al Estado de Bienestar, la crisis actual y su futuro, centrándose la segunda parte en el conocimiento de lo que se ha dado en llamar Tercer Sector, con todas sus particularidades, para terminar con la mención de algunos supuestos de Tercer Sector y voluntariado en el derecho comparado. «El Tercer Sector y su tratamiento fiscal en Guatemala», es el cuarto capítulo, que se divide en dos partes. La primera, aborda el estudio de las entidades que integran el Tercer Sector en Guatemala; y la segunda, antes de abordar su tratamiento fiscal en el país, con referencia a todos los tributos que le afectan, analiza los principales problemas que padece el sector fiscal guatemalteco.

ABSTRACT

The research structures in four chapters, plus introduction and conclusions. The first chapter (“Guatemalan reality in the first quarter of XXI century”) analyze the Guatemalan reality from the demographic, political, economic, social and environmental perspective, concluding with a brief Guatemalan elites asses, which has played an important role in the national development. The second chapter “Public policy and national budget” examines the general theory of public policy and national budget and ends with a deep study of Guatemalan public policy and national budget.

The third chapter, “Welfare State and Third Sector,” has two parts. The first one analyze the Welfare State, the current and future crisis; the second part regards the

Third Sector as a whole, finishing with some Third Sector and volunteering' comparative law points of view. "Tax law and the Third Sector in Guatemala" is the fourth chapter and also divides itself in two. The first part regards the Third Sector entities in Guatemala; the second part starts with a tax main problems study in Guatemala finish it with a deep study of how the Guatemalan tax law works regarding the Third Sector.

ÍNDICE

	Pág.
TABLA DE ABREVIATURAS.	ix
INTRODUCCIÓN.	xiv
I. Justificación del tema elegido.	xiv
I.I. Objeto de la investigación.	xiv
I.II. Estado actual de la cuestión.	xvi
I.III. Objetivo.	xvi
I.IV. Justificación.	xvi
II. Estructura del trabajo.	xvii
II.I. Diseño metodológico.	xvii
II.II. Fuentes y referencias más utilizadas.	xvii
II.III. Alcances y límites.	xvii
II.IV. Estructura.	xviii
CAPÍTULO PRIMERO: LA REALIDAD GUATEMALTECA EN EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XXI.	1
1.1. GUATEMALA: DATOS GENERALES.	1
1.2. PANORAMA DEMOGRÁFICO.	9
1.2.1. Población.	9
1.2.2. Distribución por edad.	10
1.2.3. Natalidad.	12
1.2.4. Mortandad.	14
1.2.5. Esperanza de vida.	16
1.2.6. Efectos del cambio demográfico.	17
1.2.6.a. Crecimiento de la población.	17
1.2.6.b. Cambio en la composición de los hogares centroamericanos	17
1.2.6.c. Hogares nucleares, monoparentales y unipersonales.	18
1.2.6.d. Políticas públicas insuficientes para aprovechar el bono demográfico.	19
1.3. PANORAMA POLÍTICO.	20
1.3.1. Las democracias centroamericanas.	20
1.3.2. Acceso al poder.	20
1.3.2.a. Partidos políticos.	21

1.3.2.b.	Debilidades en la gestión electoral.	22
1.3.2.c.	Competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos.	22
1.3.3.	Ejercicio del poder.	23
1.3.3.a.	Órganos defensores de los habitantes.	23
1.3.3.b.	Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia.	23
1.3.3.c.	Producción legislativa.	27
1.3.3.d.	Lucha contra la corrupción.	27
1.3.3.e.	Violaciones y amenazas en materia de Derechos Humanos.	30
1.4.	PANORAMA ECONÓMICO.	30
1.4.1.	Producto Interior Bruto (PIB).	31
1.4.2.	Tipo de cambio y poder adquisitivo del Quetzal.	32
1.4.3.	Población económicamente activa.	32
1.4.4.	Población ocupada.	33
1.4.5.	Informalidad.	38
1.4.6.	Subempleo.	41
1.4.7.	Desempleo.	42
1.4.8.	Ingresos y salario mínimo.	45
1.4.8.a.	Ingresos.	45
1.4.8.b.	Salario mínimo.	47
1.4.9.	Índice de precios al consumidor y costo de la vida.	47
1.4.9.a.	Índices de precios al consumidor (IPC).	47
1.4.9.b.	Costo de Vida.	49
1.4.10.	Trabajo infantil.	51
1.4.11.	Seguridad social.	52
1.5.	PANORAMA SOCIAL.	57
1.5.1.	Educación.	57
1.5.2.	Salud.	63
1.5.3.	Población en situación de vulnerabilidad.	68
1.5.3.a.	Niñez, adolescencia y juventud.	68
1.5.3.b.	Mujeres.	71
1.5.3.c.	Pueblos indígenas.	74
1.5.3.d.	Adultos mayores.	85
1.5.3.e.	Personas en situación de discapacidad.	90
1.5.3.f.	Población migrante.	94
1.5.4.	Seguridad.	103
1.5.5.	Pobreza.	109

1.5.6.	Desigualdad.	115
1.6.	PANORAMA AMBIENTAL.	120
1.6.1.	Presiones sobre los recursos y el patrimonio natural.	123
1.6.1.a.	El agua.	124
1.6.1.b.	Deterioro y sobreexplotación de los recursos marino-costeros.	124
1.6.1.c.	Agricultura.	125
1.6.1.d.	Disminución de la cobertura forestal.	125
1.6.1.e.	Biodiversidad amenazada.	125
1.6.1.f.	Territorios protegidos.	126
1.6.1.g.	Crecimiento urbano.	127
1.6.2.	Riesgo de desastres.	127
1.6.3.	Instrumentos normativos e institucionales para la gestión ambiental.	128
1.7.	DE LA RECORDACIÓN FLORIDA A LA PATRIA DEL CRIOLLO.	133
	CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTO.	148
2.1.	POLÍTICAS PÚBLICAS.	148
2.1.1.	Las políticas públicas.	148
2.1.1.a.	Definición.	152
2.1.1.b.	Características.	155
2.1.1.c.	Clasificación.	157
2.1.1.d.	Elementos.	161
2.1.1.e.	Etapas en el ciclo de las políticas públicas.	163
2.1.1.f.	El bien común.	164
2.1.1.g.	El principio de subsidiariedad.	165
2.1.1.h.	Los actores en la construcción de las políticas públicas.	166
2.1.2.	Las políticas públicas del Estado guatemalteco.	168
2.1.3.	Las políticas públicas de carácter social en Guatemala.	178
2.1.4.	De los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	181
2.1.4.a.	La Cumbre del Milenio.	181
2.1.4.b.	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).	182
2.1.4.c.	Resultados al año 2015 en Guatemala.	183
2.1.4.d.	Realidad guatemalteca al inicio de la vigencia de la agenda de los ODM.	184
2.1.4.e.	Resultados del Informe final de Cumplimiento de los ODM al año 2015 en Guatemala.	186

2.1.4.f.	Agenda Post- 2015.	197
2.1.4.g.	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.	198
2.1.4.h.	Objetivos de Desarrollo Sostenible y su priorización en Guatemala.	204
2.1.4.i.	Implementación de la estrategia de articulación para la aprobación y seguimiento de la agenda de los ODS al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.	217
2.1.4.j.	Criterios de priorización de la Agenda de los ODS.	218
2.1.4.k.	Las prioridades de desarrollo establecidas en la Política General del Gobierno (PGG) 2016-2020.	219
2.2.	LA ACTIVIDAD FINA (NCIERA DEL ESTADO: EL PRESUPUESTO.	221
2.2.1.	La actividad financiera del Estado.	221
2.2.1.	Definición.	226
2.2.2.	Planificación.	230
2.2.3.	El presupuesto del Estado como reflejo de las políticas públicas.	233
2.2.4.	Principios presupuestarios.	234
2.2.4.a.	Principio de competencia.	235
2.2.4.b.	Principio de anualidad.	236
2.2.4.c.	Principio de unidad.	238
2.2.4.d.	Principio de universalidad.	240
2.2.4.e.	Principio de especificación.	241
2.2.4.f.	Principio de especialidad.	242
2.2.4.g.	Principio de equilibrio presupuestario.	242
2.3.	LA CONFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.	243
2.3.1.	Ingreso público.	243
2.3.1.a.	Definición del ingreso público.	246
2.3.1.b.	Clasificación de los ingresos.	246
2.3.1.b.a.	Ingresos tributarios.	248
2.3.1.b.a.a.	Directos.	253
2.3.1.b.a.b.	Indirectos.	254
2.3.1.b.b.	Ingresos no tributarios.	255
2.3.1.b.b.a.	Ingresos patrimoniales.	256
2.3.1.b.b.c.	Empresas y servicios del Estado.	257
2.3.1.b.b.c.	Crédito público y moneda.	260

2.3.1.b.b.d.	Sanciones fiscales.	261
2.3.2.	Gasto público.	261
2.3.2.a.	Clasificación.	265
2.3.2.b.	Principios del gasto público.	268
2.3.2.b.a.	Principio de legalidad.	268
2.3.2.b.b.	Principio de economía y de eficiencia.	269
2.3.2.b.c.	Principio de justicia material del gasto público.	269
2.3.2.b.d.	Otros principios del gasto.	270
2.3.2.c.	Procedimiento administrativo del gasto público.	271
2.3.2.d.	Límites del gasto público.	271
2.3.3.	Endeudamiento.	272
	CAPÍTULO TERCERO: DEL ESTADO DEL BIENESTAR AL TERCER SECTOR.	278
3.1.	EL ESTADO DEL BIENESTAR.	278
3.1.1.	Precedentes históricos del Estado de Bienestar.	283
3.1.2.	Etapas del Estado de Bienestar.	287
3.1.3.	Objetivos del Estado de Bienestar.	296
3.1.4.	Modelos de Estado de Bienestar.	301
3.1.5.	Los agentes vinculados con el Estado de Bienestar.	309
3.1.5.a.	El Estado.	310
3.1.5.b.	El mercado.	315
3.1.5.c.	La familia.	317
3.1.6.	Crisis del Estado del Bienestar.	319
3.1.6.a.	Posición del neoliberalismo.	325
3.1.6.b.	Posiciones neomarxistas.	332
3.1.7.	El futuro del Estado de Bienestar.	334
3.2.	EL TERCER SECTOR.	342
3.2.1.	Introducción.	345
3.2.2.	Antecedentes.	350
3.2.3.	Definición.	355
3.2.4.	Enfoque del sector no lucrativo NPO (Non-Profit Organizations).	363
3.2.5.	Enfoque de la economía social.	366
3.2.6.	Diferencias entre ambos enfoques.	371
3.2.7.	Justificación de la existencia del Tercer Sector.	372
3.2.8.	Entidades que integran el Tercer Sector.	376
3.2.9.	Tipología de las organizaciones y entidades integrantes del Tercer Sector.	384
3.2.10.	Financiación del Tercer Sector.	385

3.2.11.	La gestión de las organizaciones del Tercer Sector.	392
3.2.12.	Las funciones del Tercer Sector y su reconocimiento social.	394
3.2.13.	La relación entre las entidades y organizaciones del Tercer Sector y las administraciones públicas.	395
3.2.14.	Fundamentación de tratamiento fiscal especial para las entidades y organizaciones que integran el Tercer Sector.	399
1.2.15.	El Tercer Sector en el Derecho Comparado.	406
3.2.15.a.	Unión Europea.	406
3.2.15.b.	España.	407
3.2.15.c.	Euskadi.	412
3.2.15.d.	Cataluña.	414
3.2.15.e.	México.	416
3.2.15.f.	Argentina.	419
3.2.15.g.	El Salvador.	423
	CAPÍTULO CUARTO: EL TERCER SECTOR Y SU TRATAMIENTO FISCAL EN GUATEMALA.	425
4.1.	EL TERCER SECTOR EN GUATEMALA.	425
4.1.1.	Asociaciones sin fines de lucro.	432
4.1.1.a.	Asociaciones civiles.	432
4.1.1.b.	Comités para obras de recreo o beneficio social y patronatos.	439
4.1.1.c.	Fundaciones.	440
4.1.2.	Asociaciones gremiales.	449
4.1.2.a.	Colegios profesionales.	450
4.1.2.b.	Sindicatos.	453
4.1.3.	Asociaciones Comunitarias o de Vecinos.	458
4.1.3.a.	Asociaciones de vecinos, comunitarias para el desarrollo y de las comunidades de los pueblos indígenas.	458
4.1.3.b.	Comités educativos y juntas escolares.	462
4.1.4.	Organizaciones no gubernamentales (ONG).	463
4.1.5.	Organizaciones lucrativas.	472
4.1.5.a.	Cooperativas.	473
4.1.5.b.	Sociedades civiles.	477
4.1.5.c.	Las mutualidades.	479
4.1.5.d.	Sociedades laborales.	481

4.1.6.	Las relaciones de las organizaciones del Tercer Sector enmarcadas en el ámbito de las ONGD guatemaltecas con el Estado, y su financiación.	481
4.1.7.	Normativa de fiscalización para las Organizaciones No Gubernamentales que administran o ejecutan recursos públicos.	485
4.1.	EL TRATAMIENTO FISCAL DEL TERCER SECTOR EN GUATEMALA.	488
4.2.1.	El tratamiento fiscal guatemalteco.	488
4.2.1.a.	La baja carga tributaria.	489
4.2.1.b.	La falta de progresividad de los impuestos.	491
4.2.1.c.	La evasión tributaria.	492
4.2.1.d.	Mala administración tributaria.	492
4.2.2.	Los tributos en Guatemala.	494
4.2.2.a.	Definición.	494
4.2.2.b.	Características.	496
4.2.2.c.	Principios tributarios.	497
4.2.2.c.a.	Principio de jerarquía normativa.	499
4.2.2.c.b.	Principio de igualdad.	500
4.2.2.c.c.	Principio de generalidad.	505
4.2.2.c.d.	Principio de legalidad tributaria.	505
4.2.2.c.e.	Principio de seguridad jurídica.	511
4.2.2.c.f.	Principio de capacidad económica o capacidad de pago.	512
4.2.2.c.g.	Principio de progresividad.	517
4.2.2.c.h.	Principio de no confiscatoriedad.	518
4.2.2.c.i.	Otros principios.	519
4.2.2.d.	Clasificación.	521
4.2.2.d.a.	Impuestos.	521
4.2.2.d.b.	Tasas.	525
4.2.2.d.c.	Contribuciones especiales.	528
4.2.2.d.d.	Contribuciones por mejoras.	530
4.2.2.d.e.	Contribuciones parafiscales.	531
4.2.2.d.f.	Arbitrios.	533
4.2.2.e.	Exenciones y bonificaciones.	534
4.2.2.f.	Impuestos directos.	540
4.2.2.f.a.	Impuesto sobre la renta.	540
4.2.2.f.b.	Impuesto sobre Productos Financieros.	547
4.2.2.f.c.	Impuesto de Solidaridad.	548
4.2.2.f.d.	Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).	549

4.2.2.g.	Impuestos indirectos.	550
4.2.2.g.a.	Impuesto al Valor Agregado (IVA).	551
4.2.2.g.b.	Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos.	555
4.2.2.g.c.	Derechos Arancelarios de Importación (D.A.I.).	556
4.2.2.g.d.	Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas e Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada.	561
4.2.2.g.e.	Impuesto a la Distribución del Cemento.	562
4.2.2.g.f.	Impuesto sobre Tabacos y sus Productos.	562
4.2.2.g.g.	Impuesto sobre la Distribución de Petróleo y Combustibles.	563
4.2.2.g.h.	Impuesto a la Circulación de Vehículos.	563
4.2.2.h.	Otros impuestos.	565
	CONCLUSIONES.	566
	REFERENCIAS.	602
1	Bibliográficas.	602
2	Legales.	641
2.1.	Decretos.	641
2.2.	Acuerdos Gubernativos.	646
2.3.	Acuerdos Ministeriales.	652
2.4.	Otras.	652
3	Electrónicas.	655
4	Otras referencias.	663

TABLA DE ABREVIATURAS.

AEOS: Área de Estudios sobre Organizaciones Sociales.

ASÍES: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

BM: Banco Mundial.

CBA: Canasta Básica Ampliada.

CBV: Canasta Básica Vital.

CC: Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

CCG: Código Civil de Guatemala, Decreto Ley Número 106 del Congreso de la República.

CCVAH: Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.

CIEN: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

CIAT: Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administradores Tributarios de 1997.

CIPRODENI: Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Guatemala.

CM: Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.

CMAF: Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones.

CNAP: Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

CNB: Curriculum Nacional Base.

COCODES: Consejos Comunitarios de Desarrollo.

CODISRA: Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala.

COEDUCAS: Comités Educativos.

COMUDES: Consejos Municipales de Desarrollo.

CONADI: Consejo nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad.

CONADUR: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

CONAP: Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

CONJUVE: Consejo Nacional de la Juventud.

CONRED: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

CPRG: Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Constituyente, 31 de mayo de 1985.

CT: Código de Trabajo, Decreto Número 1441 del Congreso de la República.

CTR: Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República.

EB: Estado de Bienestar.

FIS: Fondo de Inversión Social.

IGSS: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INAB: Instituto Nacional de Bosques.

INACOP: Instituto Nacional de Cooperativas.

INGUAT: Instituto Guatemalteco de Turismo.

IRE: Impuesto sobre la Renta de las Empresas.

ISFLSH: Instituciones sin fines lucrativos al servicio de los hogares.

ISR: Impuesto sobre la Renta.

LAT: Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012 del Congreso de la República.

LCODES: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República.

LCPO: Ley de Colegiación Profesional Obligatoria, Decreto Ley número 62-91 del Congreso de la República.

LEN: Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo Número 12-91 del Congreso de la República.

LGC: Ley General de Cooperativas, Decreto Número 82-78 del Congreso de la República.

LIS: Ley del Impuesto de Solidaridad, Decreto Número 73-2008 del Congreso de la República.

LIPF: Ley del Impuesto sobre Productos Financieros, Decreto Número 26-95 del Congreso de la República.

LITF: Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92 del Congreso de la República.

LIUSI: Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto Número 15-98 del Congreso de la República.

LIVA: Ley del Impuesto del Valor Agregado, Decreto Número 27-1992 del Congreso de la República.

LONGD: Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto Número 2-2003 del Congreso de la República.

LOP: Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República

MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

MICUDE: Ministerio de Cultura y Deporte.

MCTAL: Modelo de Código Tributario para América Latina OEA/BID de 1967.

MEM: Ministerio de Energía y Minas.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MINDEF: Ministerio de Defensa.

MINECO: Ministerio de Economía.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MINEX: Ministerio de Relaciones Exteriores.

MINFIN: Ministerio de Finanzas. Gobierno de Guatemala.

MINGOB: Ministerio de Gobernación.

MINTRAB: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

NPO: Non Profits Organization.

ODC: Observatorio para la Democracia en Centroamérica.

ODHA: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo sostenible.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

ONAM: Oficina Nacional de la Mujer.

ONG: Organización no gubernamental.

ONGD: Organización no gubernamental para el desarrollo.

ONL: Organización no lucrativa.

PDSP: Política de Desarrollo Social y Población.

PEA: Población Económicamente Activa.

PERFOR: Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales.

PGG: Política General de Gobierno 2016-2020.

PG17: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017.

PG16: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016.

PIB: Producto Interno Bruto.

PND: Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032

PNDB: Principio de no distribución de beneficios.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRONACOM: Programa Nacional de Competitividad.

RIAC: Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles, Acuerdo Gubernativo Número 512-98 del Organismo Ejecutivo.

RLIVA: Reglamento de la LIVA, Acuerdo Gubernativo Número 5-2013, del Ministerio de Finanzas Públicas.

SAA: Secretaría de Asuntos Agrarios.

SBS: Secretaría de Bienestar Social.

SCC: Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

SCEP: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

SECCATID: Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.

SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

SEPREM: Secretaría de la Presidencia de la Mujer.

SESAN: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SND: Sistema Nacional de Diálogo.

SNIS: Sistema Nacional de Información Social.

SOSEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.

STCNS: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

SVET: Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

TNE: Tasa Neta de Escolaridad Primaria.

TS: Tercer Sector.

UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres

VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana.

VV. AA: Varios autores.

INTRODUCCIÓN.

I. Justificación del tema elegido.

I.I. Objeto de la investigación.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de las políticas públicas en Guatemala así como también el que se ha dado en denominar «Tercer Sector» (TS) o «Entidades sin Ánimo de Lucro», que ha tenido un espectacular desarrollo en los últimos treinta años, pero visto, igualmente, desde la perspectiva guatemalteca, a fin de conocer cuál es el enfoque que se le da en el país, qué entidades o instituciones lo integran y, finalmente, qué tratamiento fiscal tiene.

I.II. Estado actual de la cuestión.

No existen en Guatemala estudios específicos que aborden la situación del Estado del Bienestar nacional, las políticas públicas, especialmente en materia social, o el ámbito presupuestario y tributario, como no sean algunos trabajos doctrinarios, a los que se hace referencia en la investigación, o los informes que periódicamente emiten instituciones tales como el Instituto Nacional de Estadística (INE)¹, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)², o estudios realizados por instituciones como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES)³, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)⁴ o el Programa del Estado de la Nación/Región, con el Informe del estado de la Región en materia de desarrollo humano sostenible⁵, por poner sendos ejemplos, a los que se hace continua referencia en el presente trabajo, al margen de los informes, estudios y trabajos que elaboran organizaciones tales como las Naciones Unidas (ONU o NU)⁶,

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en: <https://www.ine.gob.gt/>

² Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), disponible en: [http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.indice)

³ ASÍES, Asociación de investigación y Estudios Sociales, disponible en: <http://www.asies.org.gt/>

⁴ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Disponible en: <http://www.cien.org.gt/>

⁵ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN: Quinto Informe estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2016. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica. PEN/CONARE. 1ª ed. San José, junio 2016.

⁶ Naciones Unidas u Organización de las Naciones Unidas (NU, ONU), disponible en: <http://www.un.org/es/index.html>

o el Programa de Desarrollo de esta última (PNUD)⁷, entre ellos, por ejemplo, los referidos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) o a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tan ampliamente utilizados en esta investigación.

Por otra parte, y pese a que en los últimos treinta años el denominado «Tercer Sector» y las entidades que en él se integran ha sido objeto de un exhaustivo desarrollo y estudio, sobre todo con el decaimiento y crisis del Estado de Bienestar, es lo cierto que en Guatemala no se han podido encontrar trabajos que aborden el tratamiento del TS, ni tampoco de las Organizaciones No Lucrativas, o que se refieran a la Economía Social, por utilizar los términos más al uso en este ámbito, con la excepción de la obra de RIVERA y BARAHONA⁸, consistente en un breve estudio en el que se tratan las diferentes instituciones que, bajo la denominación de organizaciones sociales, conforman el tercer sector guatemalteco, o la de BECERRA POZOS, PINEDA, CASTAÑEDA BUSTAMANTE, SÁNCHEZ PEÑA⁹, que repasa el papel que las ONG (término que acoge a las organizaciones sociales sin ánimo de lucro en general) juegan en el panorama socioeconómico de Guatemala, Nicaragua y México. Existe, si, un concepto, el de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), bajo el cual, desde el Gobierno, se pretende centrar, en general, el tratamiento de este sector. El TS, desde la perspectiva guatemalteca, se concluye, no ha sido objeto de estudio riguroso alguno dentro de las fronteras del país, ni ha merecido la atención de los científicos y estudiosos del tema, cuando han analizado la realidad de este sector en América Latina. Esta circunstancia supone, por una parte, un importante límite a la investigación que aquí se acomete, ya que la carencia de material bibliográfico local afecta a su normal desarrollo,

⁷ Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en: <http://www.gt.undp.org/>

⁸ RIVERA, M. y BARAHONA, D.: Las organizaciones sociales en Guatemala. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Textos para el Debate, núm. 14, Guatemala, agosto 1997.

⁹ BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L.: Rol de las ONG en el Actual Panorama Socioeconómico de Guatemala, Nicaragua y México. La Sociedad Civil con la Mesa de las ONG por la Democracia y el Desarrollo, Alianza Democrática de Organizaciones Civiles y Equipo Pueblo. Abril 2014, págs. 6-8. Disponible en:

<http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/Estudio-sobre-Rol-de-las-OSC-Subregión-Centroamérica-y-México.pdf> (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2017).

debiendo centrar los insumos en las normas vigentes, en criterios jurisprudenciales y en opiniones doctrinales de carácter general; pero también es cierto, que ese límite se convierte en una virtud para el trabajo, toda vez que las aportaciones que del mismo resulten, necesariamente serán originales, sirviendo de cimiento para futuras investigaciones.

I.III. Objetivo.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivos específicos: primero, conocer la realidad guatemalteca desde una perspectiva demográfica, política, económica, social y ambiental, tomando en consideración la posición de las élites dominantes, para comprender la delicada situación económica, política y social en que se encuentra sumida su población. Segundo, analizar las políticas públicas, especialmente de contenido social, implementadas por el Estado de Guatemala y su reflejo en el presupuesto nacional. Tercero, estudiar el Tercer Sector y, en forma previa, para comprender bien el papel que este juega actualmente en la sociedad, la situación actual del Estado del Bienestar, para así poder desarrollar en cuarto objetivo específico: conocer cuál es el tratamiento que el Tercer Sector tiene en Guatemala.

Y todo ello para poder conocer el papel que el Tercer Sector guatemalteco juega en el desarrollo de las políticas públicas nacionales, especialmente las de naturaleza social, objetivo general que responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué papel juega el tercer sector guatemalteco en el desarrollo de las políticas públicas nacionales?

I.IV. Justificación.

Como se señaló anteriormente, son pocos los estudios amplios existentes en Guatemala referidos a sus políticas públicas, especialmente de carácter social, por otro lado, no existen estudios sistematizados en materia de Tercer Sector, y mucho menos que reúnan ambos aspectos: políticas públicas y Tercer Sector.

Es por ello que la investigación que se realiza se considera novedosa y original, pudiendo ser, además, de utilidad en futuras investigaciones que se aborden para estudiar y conocer mejor la realidad tanto de las políticas públicas de índole social, como del TS guatemalteco.

II. Estructura del trabajo.

II.I. Diseño metodológico.

El trabajo se asienta sobre una base metodológica descriptiva, con el objetivo de reflejar la situación actual de todos los ámbitos objeto de estudio en esta tesis.

II.II. Fuentes y referencias más utilizadas.

Las principales fuentes que he utilizado han sido secundarias, con especial referencia a los libros, artículos de revistas y estudios publicados en lengua castellana y, en algunos casos, francesa. Además de las fuentes bibliográficas citadas, se revisó la legislación guatemalteca referida a políticas públicas, presupuesto del Estado, normas que afectan al «Tercer Sector» y a las organizaciones que en este se integran, así como las disposiciones de carácter tributario en cuanto afecta a las entidades u organizaciones antedichas. Finalmente, también se consultó un número importante de sentencias dictadas por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, así como disposiciones legales encuadrables en el Derecho Comparado.

II.III. Alcances y límites.

Esta investigación tiene como alcance conocer la situación general del país, a fin de poner al lector en el contexto de la grave realidad nacional que amenaza y castiga a los ciudadanos guatemaltecos. También constituye materia de estudio de este trabajo las políticas públicas guatemaltecas, especialmente las de carácter social, así como el reflejo de las mismas en el presupuesto de ingresos y egresos de la República, para determinar si las políticas son suficientes para atender las necesidades de la población que habita el territorio guatemalteco y si estas cuentan con los recursos necesarios para poder desarrollarse. Además, es objeto de estudio,

según se señaló anteriormente, el Tercer Sector guatemalteco, para lo cual, y de forma previa, se analiza el Estado de Bienestar y el Tercer Sector en términos generales. Con ello se observará el papel que este último juega en la realidad nacional y si el enfoque con que son tratadas en Guatemala las organizaciones del TS siguen la tradición europea de Economía Social o bien la tradición anglo-americana del Sector No Lucrativo NPO (*Non-Profit Organizations*), o si, tal vez siguen un propio sistema, diferente de los anteriores. También alcanza la investigación el conocimiento del criterio que en este país se sigue en orden al «lucro» de las entidades u organizaciones no lucrativas, tal como se señaló anteriormente. Y finalmente, con el trabajo se pretende conocer la realidad tributaria guatemalteca en orden a las exenciones y bonificaciones de las organizaciones no lucrativas que operan en el ámbito nacional.

Las diferentes organizaciones o entidades que conforman el sector (asociaciones, fundaciones, las ONG, organizaciones comunitarias, gremiales, sindicatos, cooperativas, etc.), se estudian de una forma general, pues excedería los límites del propio trabajo el tratamiento profundo de las mismas. Por último, queda fuera del estudio el mecenazgo, pese a la cercanía que tiene con el tema central.

II.IV. Estructura.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, además de la introducción y las conclusiones.

El primero, titulado «La realidad guatemalteca en el primer cuarto del siglo XXI», inicia con un epígrafe dedicado a datos generales de Guatemala. Seguidamente, se expone la realidad del país desde diferentes panoramas: demográfico, político, económico, social y ambiental. Finalmente, y bajo el epígrafe titulado «De la Recordación Florida a la Patria del Criollo» se plasma la idiosincrasia de las élites guatemaltecas, que juegan un papel fundamental en el desarrollo nacional. El capítulo presenta muchos datos estadísticos que se consideraron necesarios para poner al lector en el conocimiento de la sumamente preocupante situación política,

económica y social en que se encuentra sumida la población del país, que amerita soluciones urgentes de parte del Estado, a través de sus políticas públicas, siendo crucial en este momento, además, el papel que juegan todas las entidades y organizaciones que integran lo que se ha dado en llamar Tercer Sector.

El capítulo segundo, que lleva por título «Políticas públicas y presupuesto», aborda el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva general, para, posteriormente, centrar el estudio en las propias de Guatemala, con especial referencia a las de carácter social (pasando revista a los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a las políticas prioritarias fijadas por el Estado dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y a la Política General del Gobierno 2016-2020) , para, seguidamente, abordar el estudio del presupuesto, primero en su consideración general, procediendo luego al análisis específico del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.

El capítulo tercero, titulado «Del Estado de Bienestar al Tercer Sector», se ha dividido en dos partes. En la primera, se aborda el estudio del Estado de Bienestar, Comprendiendo el estudio: los precedentes históricos, las etapas por las que ha atravesado, sus objetivos y modelos, los agentes vinculados con el mismo, la crisis por la que atraviesa y su futuro. La segunda parte, se centra en conocer el Tercer Sector, sus antecedentes y definición, los diferentes enfoques desde los que se puede visualizar, la justificación de su existencia, las entidades que lo integran y su tipología, formas de financiación, gestión, funciones y reconocimiento social, su relación con las administraciones públicas, el bienestar social como tarea del Estado y del Tercer Sector, y la fundamentación para dar a este último un tratamiento fiscal especial. Se traen finalmente al capítulo algunos supuestos de tercer sector y voluntariado en el derecho comparado, realizando un breve examen de algunas disposiciones de la Unión Europea, España, Euskadi, Cataluña, México, Argentina y El Salvador.

«El Tercer Sector y su tratamiento fiscal en Guatemala», es el cuarto capítulo y está dividido en dos partes. La primera, analiza qué se entiende por Tercer Sector en Guatemala, los tipos de organizaciones que se encuentran integrados en el mismo, las relaciones de estas entidades con el Estado y la normativa de fiscalización para las que administren o ejecuten recursos públicos. La segunda parte, antes de abordar el tratamiento fiscal del Tercer Sector en Guatemala, hace referencia al ámbito fiscal guatemalteco, analizando los problemas principales que padece (baja carga tributaria, falta de progresividad, evasión y mala administración tributaria) y los diferentes tributos existentes en el país.

CAPÍTULO PRIMERO: LA REALIDAD GUATEMALTECA EN EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XXI.

En este capítulo, que inicia con un epígrafe dedicado a datos generales de Guatemala, se exponen datos estadísticos y aspectos del país desde diferentes panoramas u ópticas: demográfico, político, económico, social y ambiental, considerados necesarios para situar al lector frente a la dura realidad (política, económica y social) que viven los guatemaltecos en un Estado que, para la inmensa mayoría, dista mucho de ser de Bienestar, evidenciando la urgencia de soluciones planteadas desde la órbita del Estado, a través de sus políticas públicas, y en las que han de jugar un papel crucial las entidades y organizaciones que integran lo que se ha dado en llamar Tercer Sector. Se concluye con el epígrafe titulado «De la Recordación Florida a la Patria del Criollo», título que refunde el de dos obras (la «Recordación Florida» de Fuentes y Guzmán y «La Patria del Criollo», de Martínez Peláez), en el que se plasma la particular idiosincrasia de las élites guatemaltecas, que juegan un papel fundamental en el desarrollo nacional y en la actual situación del país.

1.1. GUATEMALA: DATOS GENERALES.

La conquista de Guatemala se inició con la entrada de Pedro de Alvarado y su ejército español-mexicano en territorio guatemalteco, en febrero de 1524. A su paso por la costa del Pacífico no encontró casi resistencia. El enfrentamiento más decisivo tuvo lugar a principios de 1524, cuando los invasores tuvieron que lidiar con los guerreros de la nación Quiché, en la llanura donde está situada actualmente la ciudad de Quetzaltenango (Xelajú). En un periodo de dos meses Alvarado y sus soldados dominaban ya tres de las regiones mayas más importantes: quiché, cakchiquel y zutujil, además de los pipiles de Izquintepec y algunos de sus vecinos de la costa del Pacífico, hacia la actual frontera con El Salvador. Sin embargo, la conquista de Guatemala no fue fácil y rápida, dando cuenta de ella diferentes

cronistas e historiadores de la época, entre los que URRUELA DE QUEZADA¹⁰, cita a: Bernal Díaz del Castillo¹¹, Fray Antonio de Remesal¹², Fray Francisco de Asís Vázquez y Herrera¹³ y, sobre todo, Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán¹⁴, quien señala que entre 1525 y 1530 los españoles organizaron, en la sierra de los Cuchumatanes, tres campañas dirigidas principalmente contra los mames de Malacatán y Zaculeu, los ixiles de Nebaj y Chajul y el pueblo quiché de Uspantán. Mientras que se libraba la lucha maya-española en los Cuchumatanes, los cakchiqueles se rebelaron contra los invasores, por el tratamiento brutal de que eran objeto¹⁵.

¹⁰ URRUELA DE QUEZADA, A. M.: «Los cronistas», en *Historia General de Guatemala*, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994, págs. 755-761.

¹¹ Es uno de los cronistas de Indias que más interesa a Guatemala. Es relevante porque el contenido de su crónica «Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España y Guatemala» (compuesta de 214 capítulos) equivale a sus experiencias vivenciales desde 1519, año en que se unió al ejército de Hernán Cortés. Díaz del Castillo empezó a escribir su crónica en 1555, cuando vivía en Santiago de Guatemala. La obra presenta, en sucesión temporal, el descubrimiento de Yucatán, los avatares de Hernán Cortés en la conquista de México y la conquista de Guatemala realizada por Pedro de Alvarado, siendo el autor protagonista de la mayoría de tales hechos, aunque los acontecimientos fueron narrados por Díaz del Castillo 30 años después. La crónica de Díaz del Castillo responde a un afán totalizador ya que incluyó las batallas de las dos conquistas (México y Guatemala), el ámbito y los ambientes, los indios y sus costumbres, la flora, la fauna. Es y seguirá siendo la fuente de un mundo en que se encuentran rasgos históricos, sociales, económicos, culturales o religiosos (*Ibid.*, págs. 755-756).

¹² Escribió la «Historia de la Provincia de S. Vicente De Chyapa y Guatemala de la Orden de nuestro Glorioso Padre Sacto Domingo, escríbense juntamente los principios de las demás provincias de ésta Religión de las yndias occidentales y la Secular de la Gobernación de Guatemala». Se trata de una crónica religiosa escrita casi un siglo después de la conquista, en un afán ilustrativo y crítico más que fantasioso y sentimental. Buscó justificar el papel evangelizador hasta convertirlo en la meta a buscar en las tierras recién descubiertas, y asentó así su postura dogmática, estoica y espiritual, reflejo de su propia vida monacal (*Ibid.*, págs. 758-759).

¹³ Escribió «Crónica de la Provincia del Santísimo Nombre de Jesús de Guatemala de la Orden de N. Seráfico Padre San Francisco en el Reino de la Nueva España», terminada en 1694 y editada en 1714, ya fallecido el cronista. Consta de cinco libros, en cuyo plan el autor, en forma simbólica, pretendió seguir el modelo de los cinco libros del Pentateuco. Así como la de Fray Antonio de Remesal se refiere a la orden de los dominicos, la de Vázquez se refiere a la orden de los franciscanos, centrándose el autor en las aventuras, penalidades, sacrificios y vicisitudes de estos frailes (*Ibid.*, pág. 761).

¹⁴ Realizó su crónica movido por el deseo de obtener el título de Cronista del Reino, como consta en la carta que remitió al rey el 23 de abril de 1687. Utilizó la división en subtemas, los cuales pueden ser sumados para dar paso al tema central: la historia de «Goathemala» desde sus orígenes hasta la fecha en que el autor la escribió. La Recordación Florida no permitió al autor obtener el título de cronista, más le afirmó en su postura criolla, típica del siglo XVII. El amor por su patria le hizo idealizar a Guatemala y, tímidamente, le indujo a manifestar su desencanto e incomodidad por la lastimosa situación del indígena (*Ibid.*, págs. 760-761). FUENTES Y GUZMÁN refiere los primeros años de la conquista de Guatemala en su Recordación Florida, libros segundo y tercero (FUENTES Y GUZMÁN, F. A.: Recordación Florida: Discurso Historial y Demostración Natural, Material, Militar y Política del Reyno de Goathemala Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1ª ed., con base en la publicada por la Sociedad de Geografía e Historia del año 1932. Guatemala, 2012, libros II y III, págs. 91 a 153).

¹⁵ KRAMER, W., LOVELL, W. G. Y LUTZ, C. H.: «La conquista española de Centroamérica», en *Historia General de Centroamérica*, Tomo II, El régimen colonial (1524-1750), capítulo I (J. C. Pinto Soria, ed.). Sociedad Estatal Quinto Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Flacso- Ediciones Siruela, S.A., Madrid, 1993, págs. 30 a 34. En cuanto a la conquista y colonización hispana del territorio guatemalteco, ver también: GARCÍA CURADO, A. J.: Documental de Guatemala. Historia, geografía y costumbres. Lexus editores. 1ª ed. Barcelona, 2012, págs. 46 y 47.

El origen del nombre de «Guatemala»¹⁶ todavía sigue siendo tema de debate y, a lo largo del tiempo, ha habido un sinnúmero de interpretaciones sin haberse alcanzado una conclusión unánime. Una de las hipótesis más reconocidas se vincula a la fundación de la primera ciudad española en territorio de Iximché, entonces capital del reino cakchiquel (kaqchikel) en julio de 1524. Pedro de Alvarado puso la nueva ciudad bajo la advocación de Santiago Apóstol, con el nombre de «Santiago de Guatemala»¹⁷, quizás en adaptación de Tecpán Guatemalán¹⁸, sede de la corte de los cakchiqueles en las inmediaciones de Iximché.

Esta fue la única ciudad fundada en Guatemala durante este periodo. Su ubicación se debió a dos motivos expuestos en las cartas de Alvarado: a) la alianza con los cakchikeles y b) la consideración territorial del alcance de su conquista, pensándolo como centro de irradiación. La ciudad de Santiago mantuvo una posición inestable. Tras la rebelión kaqchikel fue trasladada a Olinstepeque (Quetzaltenango) y posteriormente regresó a Comalapa (Chimaltenango), situación que se mantuvo hasta 1527, cuando Jorge de Alvarado la reubicó en el valle de Almolonga en constante situación de alerta ante las rebeliones. El valle estaba situado en un área periférica de la zona de influencia directa de los cakchikeles¹⁹. En este último sitio

¹⁶ Con relación al origen del nombre Guatemala, ver: CONTRERAS R., D.: «Origen del Nombre Guatemala» en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999, págs. 87 y ss.

¹⁷ ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA. Carlos Gispert Dir. OCEANO Grupo Editorial. 1ª Edición, Barcelona, s/f, pág. 3. Después de iniciada la fundación de Santiago, el 27 de julio de 1524, las actas del Cabildo se refieren a la Provincia de Guatemala, cuyo límite llegaba hasta Almolonga, según lo declaró expresamente Jorge de Alvarado, fundador de la capital en este último sitio. Posteriormente, cuando Carlos I nombró a Pedro de Alvarado Gobernador y Capitán General de la Provincia de Guatemala, se estableció que la misma incluía «*la ciudad de Guatemala, que se dice ahora Santiago, con la tierra de Chiapa, y Cimacatán, y Tequepampo, y Omatlán, el de Alcalá, y todas las demás a ella anexa y perteneciente*». Con posterioridad, la denominación se aplicó a la Audiencia, o al también llamado Reino, que comprendía, dentro de su territorio, desde Chiapas hasta Costa Rica (WAGNER, R., POPENOE de HATCH, M., *et. al.*: Historia sinóptica de Guatemala. Ministerio de Educación. 1ª Edición. Guatemala, 1999, pág. 15.)

¹⁸ Hoy, el municipio de Tecpán Guatemala (ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA, *op. cit.*, pág. 3).

¹⁹ En lo que se refiere al pueblo Cakchiquel, son particularmente interesantes los Anales de los Cakchiqueles. Según BORG, una de las principales fuentes de información sobre la élite de la sociedad cakchiquel occidental es el Memorial de Sololá, escrito poco después de la conquista, aunque incluye datos históricos pertenecientes al periodo postclásico Terminal (BORG, B. E.: «Los Cakchiqueles» en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999, págs. 666). Por su parte, ilustra GARZA que este manuscrito también es conocido como *Memorial de Sololá, Memorial de Tecpán-Atitlán, Manuscrito cakchiquel y Anales de los Xahil de los indios cakchiqueles*. Su lugar de origen es Sololá, Guatemala. Se calcula que fue escrito entre fines del siglo XVI y principios del XVII por miembros del linaje de Xahil. Su

obtuvo reconocimiento oficial el cabildo para gobernar los pueblos vecinos, así como para otorgar tierras a los vecinos españoles. En 1541 una avalancha destruyó a la ciudad y fue trasladada al valle de Panchoy, donde que permaneció hasta 1773²⁰. La ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, sede de la Audiencia de Guatemala, cabeza de la Capitanía General de Guatemala y también su centro político y administrativo, ostentaba el nombre de Muy Noble y Muy Leal, otorgado por real cédula de Felipe II²¹. Su Ayuntamiento competía con la Audiencia y con el Presidente-Gobernador-Capitán General. No pocas veces entraron en conflicto, aunque en otras colaboraron a fin de mantener sus prerrogativas, autonomía y esferas de poder. Al lado estaba el poder eclesiástico representado por el Cabildo, por las órdenes religiosas y por la Inquisición. En teoría todos debían colaborar en el gobierno secular y eclesiástico, pero siempre había roces y conflictos no fáciles de superar²².

El nombre Guatemala, específicamente, es de origen prehispánico, siendo acuñado como una deformación de una palabra *náhuatl*, El vocablo era *Quahtemalan* y con él los pueblos de México se referían a la ciudadela Iximché, la capital del señorío de los cakchiqueles, igual que a Gumarkaaj, la capital de los quichés, la llamaban

valor reside en que contiene datos de gran interés que complementan y corroboran las ideas plasmadas en el mito del *Popol Vuh*, como por ejemplo que el hombre fue creado con la masa del maíz. También relata la historia del linaje de los cakchiqueles, grupo que, como los quichés, habitaban en Guatemala y que a lo largo de su historia tuvieron épocas de paz y de enfrentamientos. Los cakchiqueles, al igual que otros grupos remontan su origen a Tulán, ciudad mítica donde reciben a sus dioses y a sus dignatarios. También contiene, igual que otras historias míticas mesoamericanas, un relato de su peregrinación y las penalidades que sufrieron hasta encontrar la ciudad donde fundarían sus linajes, las guerras frente a otras comunidades, las alianzas. Los autores cuentan diversos mitos donde se expresan sus ideas religiosas y el significado de sus rituales. La segunda parte de esta obra plasma su visión de la conquista española. (GARZA, M de la, et al.: *Literatura maya*. Col. Biblioteca Ayacucho, vol. 57. Caracas, Ayacucho, 1980, pág. XVIII). El contenido de los Anales de los Cakchiqueles puede verse en: MEMORIAS DE SOLOLÁ, Anales de los Cakchiqueles: Título de los señores de Totonicapán, Edición de Adrián Resinos. Trad. del q'úiché' de Dionisio José Chonay. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed., México, 2013. Con relación a la conquista y colonización de Guatemala y Centroamérica, ver: MÓBIL, J. A.: *Guatemala: el lado oscuro de la historia I*. Editorial Serviprensa. 1ª reimpresión a la 1ª edición. Guatemala, 2012, págs. 77-100.

²⁰ TARACENA ARRIOLA, L. P.: «La desgarradura colonial y la emergencia de una nueva sociedad» en VV.AA. *Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores* (González S., L. Ed. General) Vol. I, capítulo 3. Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar. 1ª ed. Guatemala, 2015, pág. 229. Por lo que se refiere a la fundación de la ciudad, FUENTES Y GUZMÁN, F. A., *op.cit.*, libro III a VI, págs. 113 a 137.

²¹ RECINOS AQUINO, I.: *De la Patria del Criollo a la nación de las Élités*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sede Guatemala. 1ª ed. Guatemala, 2012, pág. 34. Ver en orden al nombre de la ciudad, su descripción y leyes por las que se regía: FUENTES Y GUZMÁN, F. A., *op. cit.*, libros V a VI, págs. 227 a 362.

²² LUJÁN MUÑOZ, J.: «Introducción: organización del orden colonial», en *Historia General de Guatemala*, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994, pág. 91.

Ucatlán. De esta manera *nahuatlizaron* muchos otros topónimos del área maya²³. El nombre de Guatemala ya fue mencionado por Hernán Cortés en su Cuarta Carta-Relación al monarca español, fechada el 15 de octubre de 1524, cuando escribió acerca de «unas ciudades de que muchos días había que tenía yo noticia, que se llaman Ucatlán y Guatemala, y están desta provincial de Socomusco otras sesenta leguas»²⁴.

La capital, Santiago de Guatemala, no solo dio nombre a la Audiencia y al Obispado, sino a todo el reino. En el interior de su élite se creó el primer sentido de patria, el «orgullo ciudadano», que luego se ampliaría poco a poco al resto de la región, cuando menos entre los criollos y los ladinos ricos. Lo mismo sucedió en las otras urbes regionales, de ahí que cada una fiera, en grado diferente, el punto de partida de cada uno de los regionalismos y, por lo tanto, de los países centroamericanos que surgieron de la desintegración de la unidad colonial²⁵.

La República de Guatemala está situada en el centro del continente americano, entre los 13°46' y 17°50' latitud norte, y 88°46' y 92°15' longitud oeste, en la América Central. Es el más septentrional de los países centroamericanos, está ubicado en el extremo noroccidental de la región y limita al norte y al oeste con México; al este con Belice, el mar Caribe, Honduras y El Salvador; y al sur con el océano Pacífico²⁶.

Con 108.889 km², Guatemala es el tercer país de Centroamérica, después de Nicaragua y Honduras. Sin embargo, en población, que en el censo de 1994 se situaba en 8.331.874 habitantes y que en 2016 alcanza 16.548.168 habitantes, con

²³ WAGNER, R., POPENOE de HATCH, M., *et. al.*, *op. cit.*, pág. 15.

²⁴ *Loc. cit.* También: ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA. *op. cit.*, pág. 3 y CONTRERAS R., D., *op. cit.*, pág. 87.

²⁵ LUJÁN MUÑOZ, J.: «Introducción: organización del orden colonial», *op. cit.*, pág. 91.

²⁶ DENGÓ, G.: «El Medio Físico de Guatemala», en *Historia General de Guatemala*, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999, pág. 51. ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA. Carlos Gispert Dir., *op. cit.*, pág. 9; también en WAGNER, R., POPENOE de HATCH, M., *et. al.*, *op. cit.*, pág. 9, así como: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA (INE), *Caracterización República de Guatemala*. Gobierno de Guatemala, Guatemala, s/f. Págs. 4-5. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qgvvy.pdf> (Fecha de consulta: 10.01.2016). En cuanto a la ubicación y superficie de Guatemala, ver también: GARCÍA CURADO, A. J., *op. cit.*, págs. 30 y 31.

una densidad poblacional de 152 habitantes por km²²⁷, ocupa el primer lugar. Su capital, la ciudad de Guatemala (su nombre original es Guatemala de la Asunción), presenta una población, según el INE, de 3.134.276 habitantes, de los que 1.482.525 son hombres y 1.651.751 son mujeres, y constituye también la ciudad más grande de Centroamérica²⁸.

El país presenta una gran variedad de suelos y climas que le proporcionan un mosaico muy variado de paisajes tropicales y subtropicales, por lo que pueden encontrarse sabanas, selvas tropicales y pinares, manglares, estuarios, bosques nubosos, bosques secos, bosques áridos, humedales y hasta arrecifes de coral. Esta concentración de riqueza natural en un territorio relativamente pequeño es casi única en el mundo y significa un enorme potencial para el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y turístico. Así mismo constituye una reserva de recursos genéticos que se valoran cada día más en el mundo²⁹.

El riesgo ambiental más grave es la deforestación, con todos sus efectos, incluida la pérdida de la biodiversidad; y es que las selvas y demás bosques constituyen el patrimonio natural más importante en Guatemala, pero también el más amenazado³⁰.

²⁷ BANCO DE GUATEMALA: *Guatemala en cifras 2017*. Banco de Guatemala (BANGUAT), pág. 9. Disponible en: [file:///F:/EFSU/DOCTORADO/TESIS%20DOCTORAL%20PARA%20ABRIL%202018/guatemala en cifras 2017.pdf](file:///F:/EFSU/DOCTORADO/TESIS%20DOCTORAL%20PARA%20ABRIL%202018/guatemala%20en%20cifras%202017.pdf) (Fecha de consulta: 15.01.2018)

²⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA (INE), *Caracterización República de Guatemala*, *op. cit.*, pág. 11. El INE presenta esos datos sobre la base de los censos municipales 2008-2011.

²⁹ Según el Plan Maestro de Recursos Nacionales (SEGEPLAN 1975), hay diez grandes sistemas de suelos en Guatemala:

- Planicies costeras del Pacífico y Atlántico (que ocupan 20.693 km² y representan el 15,7% del total, incluyendo el territorio de Belice).
- Piedemonte volcánico (5.104 km², el 3,9%).
- Conos volcánicos (1.582 km², el 1,2%).
- Grava de pómez (4.086 km², el 3,1%).
- Altiplano (34.136 km², el 25,9%).
- Tierras para manejo ambiental (5.272 km², el 4%).
- Planicie interior de Petén y Norte Bajo (28.205 km², el 21,4%).
- Tierras húmedas y pantanos (5.404 km², el 4,1%).
- Tierras kársticas (25.437 km², el 19,3%).
- Cayos de coral del Atlántico (1.845 km², el 1,4%) ((ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA, *op. cit.*, pág. 41).

³⁰ La tasa de pérdida de bosques en Guatemala está entre las más rápidas del mundo, pues desaparecen cada año aproximadamente 900 km² de cobertura boscosa, que apenas son restituidos en un 12% mediante programas de reforestación. En 1960, la cubierta forestal del país era del 77%; en 1970, del 47%; y para 1988 ya se redujo al 33%. En 1990, el Plan de Acción forestal para Guatemala estableció una cobertura para ese año del 23% (*Ibid.*, pág. 46).

A partir de la primera Constitución guatemalteca de 1825, el territorio de la República de Guatemala se dividió, para su administración, en departamentos y estos en municipios. Su número (departamentos y municipios³¹) ha variado mucho en el transcurso del tiempo. En la última Constitución Política de Guatemala, redactada en 1985, se dispuso el establecimiento de regiones de desarrollo que podrán estar constituidas por uno o varios departamentos³². Sus autoridades son nombradas por el gobierno central.

Un rasgo muy particular de la población de Guatemala es su carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural. Los diferentes grupos indígenas constituyen aproximadamente la mitad de la población total, y dentro de la población rural, el 80%. Aunque en la actualidad habitan en casi todas las regiones del país, los indígenas tradicionalmente han estado concentrados en el Altiplano –donde constituyen todavía más del 90% de la población total-, así como la región baja del norte fronterizo con México. Comúnmente se habla de población ladina e indígena en Guatemala. El término ladino fue utilizado originariamente para designar a personas descendientes de uniones entre español/a y mestizo/a, pero en la actualidad se aplica a toda la población «no indígena», sin una identidad étnica específica. Mientras tanto, la población indígena se identifica como miembro de los grupos maya, xinka y garífuna. El grupo maya forma 21 comunidades etnolingüísticas principales, cada una con su propia cultura y tradiciones, que no sólo se expresan en sus trajes típicos, sino, sobre todo, en su cosmovisión y forma

³¹ Guatemala se encuentra dividida en 8 regiones, 22 departamentos y 340 municipios (BANCO DE GUATEMALA: *Guatemala en cifras 2017*, *op. cit.*, pág. 9). También: GARCÍA CURADO, A. J., *op. cit.*, págs. 74 y ss.

³² El sistema de regionalización de Guatemala (a partir de 1986) es:

- Región I, Metropolitana, Departamento de Guatemala.
- Región II, Norte, Departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz.
- Región III, Nororiental, Departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa, y El Progreso.
- Región IV, Sudoriental, Departamentos de Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.
- Región V, Central, Departamentos de Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla.
- Región VI, Sudoccidental, Departamentos de Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos.
- Región VII, Noroccidental, Departamentos de Huehuetenango y Quiché.
- Región VIII, Petén, Departamento de Petén. (*Ibid.*, pág. 55). También: GARCÍA CURADO, A. J., *op. cit.*, págs. 74 y ss.

de convivencia. Históricamente practican la agricultura, y el maíz es uno de sus símbolos más sagrados. Asimismo, la artesanía y el comercio ocupan un lugar importante en sus actividades económicas. Sin embargo, a lo largo de la historia, sobrevivieron en condiciones de alta precariedad y marginación; sólo recientemente conquistaron importantes espacios en la vida nacional, ante todo en el campo político y cultural³³.

Los grupos mayas de mayor importancia son el quiché (*k'iche'*), mam (*mam*), cakchiquel (*kaqchikel*) y kekchí (*q'eqchi'*), que representan en conjunto más de cuatro millones de habitantes³⁴.

³³ ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA. *op. cit.*, pág. 71.

³⁴ Los pueblos que habitan el territorio guatemalteco son cuatro: maya, garífuna, xinka y ladino. El pueblo maya está a la vez constituido por veintidós comunidades lingüísticas: achi, chuj, kaqchikel, q'anjob'al, tz'utujil, akateka, itzá, mam, q'eqchi', uspanteka, awakateka, ixil, mopan, sakapulteka, ch'orti', jacalteco, poqomam, sipakapense, poqomchi', tektiteka, k'iche' y chalchiteka (CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplan, 2014, pág. 78. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf Fecha de consulta: 20.06.2016), MÓBIL, J. A., Guatemala: el lado oscuro de la historia I, *op. cit.*, págs. 34-35. En orden a los pueblos indígenas de Guatemala, ver también: IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asunto Indígenas, disponible en <http://www.iwgia.org/regiones/latin-america/guatemala>, (Fecha de consulta 18.07.2015) y ELÍAS, S.: «Guatemala» en El Mundo Indígena 2015 [Cæcilie Mikkelsen Comp. y Ed.]. IWGUA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Copenhague, abril 2015, pág. 83. En orden a la distribución geográfica de los diferentes pueblos, ver: Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 ((CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 103). En cuanto al término «maya»: Los que estudian la historia de Guatemala se quedan sorprendidos por el constante uso del vocablo maya: se habla de civilización maya, arte maya, pueblos mayas, mundo maya, etc. Se saben algunas cosas ciertas de los mayas, como que el aspecto físico de aquellos vigorosos hombres de maíz estaba bien definido: eran de corta estatura, piel morena, cabeza ancha, nariz aguileña, pómulos anchos y salientes, ojos oblicuos y mancha mongólica. Según estudios recientes, se dice que los pueblos que ocuparon Mesoamérica durante más de 4.500 años no se reconocían ellos mismos como mayas, aun cuando compartían una cultura común. A partir del año 1500 y posteriormente durante la conquista de México y Guatemala, los españoles se familiarizaron con los habitantes de la península de Mayab, que se encontraba ocupada por los toltecas desde el año 900 de nuestra era. Los conquistadores españoles llamaron Yucatán a dicha península en 1517. Entre los sitios arqueológicos encontrados en Yucatán, existe uno, llamado Mayapan, de 4 kilómetros cuadrados, ubicado a unos 40 kilómetros de la ciudad de Mérida. Es posible que los habitantes de Mayapan se autodenominaran mayas, lo mismo que sus descendientes, quienes posiblemente emigraron a otros lugares de Mesoamérica cuando la cultura tolteca se derrumbó, debido a las guerras que desolaron la península de Yucatán. También es cierto que la palabra maya se impuso progresivamente durante el siglo XIX entre la colectividad científica, preocupada por estudiar la historia de los diversos estadios de desarrollo de lo que se conoció como civilización maya en su conjunto. Desde la segunda mitad del siglo XX (1940-2000) el término maya se ha consolidado como un baluarte de conformación e identidad de los pueblos indígenas, que habitan actualmente el territorio conocido antiguamente con el nombre genérico de Mesoamérica (MÓBIL, J. A.: Guatemala: el lado oscuro de la historia I, *op. cit.*, págs. 41-42).

Finalmente, en cuanto a los símbolos nacionales, ilustra GARCÍA CURADO señalando que la bandera o pabellón nacional fue creado por el general García Granados y consta de tres franjas verticales de colores azul y blanco, siendo la franja blanca la del medio. El escudo se sitúa en la mitad del blanco.

El escudo nacional, de la misma época, con dos rifles (de la marca Remington) y dos espadas de oro enlazadas en ramos de laurel y en un campo celeste claro. El centro estará cubierto por un pergamino en el que se leerá la leyenda en letras de oro: Libertad 15 de septiembre de 1821. Figurará en la parte alta un quetzal como símbolo de la independencia y autonomía de la nación.

La ceiba es el árbol nacional; el quetzal, el ave emblemática; la orquídea, la flor nacional del país (en la variedad denominada monja blanca) y la marimba, el instrumento musical más importante³⁵.

1.2. PANORAMA DEMOGRÁFICO.

1.2.1. Población.

La población resulta fundamental en los esfuerzos de los Estados para buscar estrategias que coadyuven a alcanzar los niveles deseados de desarrollo humano en el corto, mediano y largo plazo. Desde la perspectiva demográfica, vincular la población con el de desarrollo humano, necesariamente lleva a conocer la población de un país (en tanto espacio geográfico y político) o de una sociedad, según el sexo y edades de sus habitantes o ciudadanos, así como su evolución en el tiempo y de acuerdo a las etapas del ciclo de vida humana³⁶.

El crecimiento de la población es resultado de la dinámica demográfica entendida como la interrelación entre nacimientos y defunciones, más el balance de las

³⁵ GARCÍA CURADO, A. J., *op. cit.*, pág. 33.

³⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015*, Guatemala, diciembre 2015, pág. 14. Disponible en: www.segeplan.gob.gt/.../90-informes-de-politica-de-desarrollo-social-y-poblacion?...inf... (Fecha de consulta: 16.03.2016)

migraciones en un determinado periodo. La tendencia de la tasa de crecimiento poblacional se ha mantenido relativamente constante en el quinquenio 2011-2016, aunque para el año 2015 presentó una reducción a 2.30%³⁷. En 2014 Centroamérica contaba con 45,5 millones de habitantes, casi 10 millones más (27%) que en el 2000. Uno de cada tres centroamericanos reside en Guatemala, donde la población aumentó un 39% en este periodo³⁸.

Según el INE, la población de Guatemala al 30 de junio de 2014 ascendió a la cifra de 15.607.641 habitantes, de los que 7.679.689 son hombres y 7.927.951, son mujeres³⁹. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) señala que, desde las proyecciones realizadas para 2015 el país tenía una población de 16.176.133 habitantes (en 2016 tiene, según ya se ha indicado 16.548.168 habitantes), lo que significa un aumento de 44% en un periodo de década y media, y que, de acuerdo con las proyecciones de población a 2030, Guatemala contaría con un aproximado de 22 millones de habitantes (21, 804,279), que representa el 34.8% de crecimiento en relación al total registrado en 2015⁴⁰.

1.2.2. Distribución por edad.

En 2002 los niños, niñas y adolescentes representaban en Guatemala el 42% del total de la población, y para 2015, aproximadamente el 39% de la población total

³⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2016, Guatemala, septiembre 2016, pág. 18. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/09/22/PKdhtXMmr18n2L9K88eMIGn7CcctT9Rw.pdf> (Fecha de consulta: 20.02.2017).

³⁸ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN: Quinto Informe estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2016. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica, PEN/CONARE, 1ª ed. San José, junio 2016, pág. 94.

³⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales 2014, Guatemala, diciembre 2015, págs. 7 y 8. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/01/13/FijigScCmvJuAdaPlozybqKmr01Xtkjy.pdf> (Fecha de consulta: 15.02.2017). ; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2016, *op. cit.*, pág.18.

⁴⁰ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015, *op. cit.*, págs. 19 y .21. De mantenerse esta tendencia, para el año 2032 se contará con 22,207,119 personas (CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 77)

son menores de 15 años⁴¹ (dependencia temprana), donde la población masculina es predominante, incluso en el grupo de jóvenes entre 15 y 19 años. Las necesidades de este grupo se centran en la alta demanda de servicios educativos (a partir de los 5 años), sanitarios y nutricionales especialmente entre la población de menor edad, de 0 a 4 años (6.9% mujeres y 7.1% hombres de la población total). La población mayor de 65 años (dependencia tardía), representa el 4% del total, y en ella predominan las mujeres, siendo sus necesidades prioritarias las relacionadas con los servicios de protección social y salud, particularmente en atención a enfermedades crónicas y degenerativas. Además, la población que se encuentra entre las edades de 15 a 64 años y que conforma la PEA (población económicamente activa), representaba en 2002 el 54% del total y para 2015 el 56%, destacando que, en ambos períodos, esta tiende a ser predominantemente femenina, lo que es de resaltar, porque si bien es cierto que cada vez hay más mujeres incorporándose al mercado laboral, la proporción sigue siendo menor que la de hombres, incidiendo en ello los condicionamientos culturales supeditado a tareas reproductivas, las limitaciones que impone el mercado laboral, así como las complicaciones y dificultades que deben salvar las mujeres que son madres y asumen la jefatura familiar, para encontrar los apoyos necesarios para el cuidado de sus hijas/hijos. Además del acceso a empleo, seguridad y protección social, servicios de cuidado para la infancia, este segmento de población, se encuentran en pleno ciclo reproductivo, por tanto, demandan servicios de salud, planificación familiar, vivienda, infraestructura, etc.⁴²

En las próximas décadas Centroamérica tendrá la población en edad productiva más grande de la historia. Como parte del proceso de transición demográfica existe

⁴¹ La distribución de la población del 2014 por grupos quinquenales de edad muestra que el 37.8% era menor a 14 años. Las personas entre 15 y 34 representaron el 37.0%, entre 35 y 59, el 19.1% y mayores de 59, el 6.1% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales 2014, *op. cit.*, pág. 9), y en 2015, una población por rango de edades: de 0 a 14 años, el 36,6%; de 15 a 24 años, el 29,7%, de 25 a 64 años, el 37,8%; y de 65 o más años, el 4,8% (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 103).

⁴² SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015, *op. cit.*, págs. 20 y 21. Ver también: CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 78-79.

un periodo durante el cual ese grupo crece de manera sostenida y con mayor rapidez que la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65). Esto es lo que se conoce como bono demográfico. Por lo que se refiere a la cantidad de personas dependientes, entre 2000 y 2015 este valor decreció en toda la región, aunque a ritmos diferentes. En Guatemala, el país más rezagado en la transición, la cifra fue de 70,8 dependientes por cada cien personas en edad de trabajar⁴³.

1.2.3. Natalidad.

La tasa bruta de natalidad, también llamada de reproducción, es la razón entre el número total de nacimientos en un año y la población total multiplicado por 1000. La tasa de fecundidad al 30 de junio de 2005 fue de 33.6, llegando a 25.4 nacimientos por cada mil habitantes, al 30 de junio de 2015. La tasa global de fecundidad en el período 2004-2015 mostró una tendencia descendente, llegando esta a 2.9 hijos por mujer, en el período del 30 de junio 2014 al 30 de junio 2015.

En 2014 se registraron 386.195 nacimientos, lo que representa un 0,3% menos que en el año 2013 (387.342). La mayor proporción de nacimientos (casi el 30%) se registra en mujeres entre 20 y 24 años, seguido del grupo de población de 25 a 29 años (22.8%). Se registran más nacimientos en mujeres de 15 a 19 años (19.8%), que en mujeres de 30 a 34 años (15.7%). Las mujeres menores de 15 años, representan el 0.6% de los nacimientos (se registraron 379 nacimientos en niñas de 10 a 13 años. Para las niñas de 14 años, se registraron más de 1,500 nacimientos). La edad mediana de la madre por pueblo de procedencia muestra que, para los dos grupos mayoritarios, maya y mestizo, la edad mediana era de 20 y 21 años, respectivamente (para los garífunas la edad era 20,5 años y en el caso de los xinkas, 20,5 años). En atención a su nivel educativo, casi la tercera parte de los nacimientos corresponde a madres sin ningún nivel educativo, aunque esta proporción se reduce respecto al año 2013 (31,2%). La mayor proporción de nacimientos corresponde a madres con educación primaria (37.4%). El 27.5% de las madres alcanzaron la

⁴³ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 106.

educación secundaria y solo en el 2.0% de los casos, las madres tenían estudios superiores. En orden al estado civil de las madres, la mayor proporción corresponde a madres solteras (57.6% del total de los nacimientos), el 42.1% a madres casadas y menos del 0.5% de los casos se presenta en situaciones de madres en unión de hecho⁴⁴.

Resulta preocupante la situación del **embarazo adolescente**. Gracias al programa de salud sexual y reproductiva y el consenso regional sobre la importancia de reducir los embarazos antes de los 18 años, en el periodo 2000-2011 las tasas de fecundidad en jóvenes entre 15 y 19 años disminuyeron en todo el Istmo. En el caso de Guatemala, la tasa pasó de 120 nacimientos por cada 1000 mujeres, a 90. La maternidad adolescente genera gran preocupación en Centroamérica pues, además de consecuencias para la salud y el proyecto de vida de las jóvenes, podría estar vinculada a situaciones de abuso y violencia sexual (en Guatemala el padre del hijo o hija del 27,9% de las jóvenes que tuvieron su primer embarazo a los 12 años tenía entre 40 y 50 años de edad)⁴⁵. El perfil de las madres adolescentes está determinado por la ruralidad, la pobreza y la baja escolaridad y el hecho de que en la mayoría de los embarazos no fueron planificados. Uno de los factores asociados a las altas tasas de fecundidad de adolescentes es que la prevalencia anticonceptiva en mujeres de entre 15 y 19 años es claramente inferior a la de las

⁴⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales, *op. cit.*, págs. 21-34. Por lo que se refiere a la tasa de fecundidad, ver también CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 79-80.

⁴⁵ Es prudente determinar que el embarazo en niñas menores de 14 años de edad, deviene en el mayor número de casos, como consecuencia de violencia sexual continuada (en la mayoría de casos por sus propios padres, familiares y amigos cercanos a la familia). Esta situación se encuentra tipificada como violación sexual en la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Ley VET). Existen situaciones excepcionales de embarazos dentro de este rango de edad (13 a 14 años), a través de relaciones sexuales consensuadas con otro adolescente o menor de edad. Esta situación es reflejo de la desinformación en los espacios primarios de socialización (el hogar, la escuela) sobre salud sexual y reproductiva, también es consecuencia de la invisibilización de la problemática a nivel estatal y de la falta de políticas públicas específicas correctivas integrales. Las niñas y adolescentes que tienen relaciones sexuales consensuadas y experimentan embarazos precoces no deseados/esperados, conservan los factores de riesgo biológicos y los determinantes sociales estigmatizantes. Sin embargo, estos aspectos son más acentuados en las mujeres (niñas-adolescentes) que en los hombres (niños adolescentes), por vivir en una sociedad machista y en un contexto patriarcal que tiende a relegar a las mujeres al analfabetismo, trabajo doméstico o mano de obra esclava para servidumbre (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, Guatemala, 2016, págs. 25-26), disponible en: http://www.osarguatemala.org/osartemporal/Archivos/PDF/201612/350_1.pdf (Fecha de consulta: 20.09.2017)

mujeres de entre 45 y 49 años. En Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, el uso de anticonceptivos entre las adolescentes, es el más bajo de la región (menos del 20%)⁴⁶.

Según el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND), un desafío central y estratégico es la reducción de la tasa global de fecundidad, en función de la calidad de vida, particularmente de las mujeres. Otro es la sostenibilidad del desarrollo y de la capacidad real de respuesta del Estado. Esto está vinculado con el equilibrio en la distribución y densidad de la población en el territorio, la disponibilidad de alimentos y el manejo de los recursos naturales⁴⁷.

1.2.4. Mortandad.

La tasa de mortalidad, indica el número de defunciones por cada mil habitantes durante un año. Esta ha mantenido una tendencia descendente, llegando a 4.8 defunciones por cada mil habitantes al 30 de junio de 2015. La tasa de mortalidad infantil indica el número de niños menores de un año de edad fallecidos a lo largo de un período determinado, obteniéndose la proporción existente entre el número de niños menores de un año fallecidos en el curso de un año y el número de nacidos vivos durante el mismo período.

Entre 2004 (66.991) y 2014 (77.807), el número de defunciones se incrementó en un 16.1%. Las mayores variaciones interanuales se observaron entre 2004-2005, con un aumento de 6.0% y entre 2012-2013, con un incremento de 5.5%. Para todos los grupos de edad menores de 80 años, se registran más defunciones en hombres que en mujeres. La brecha se hace más amplia en el grupo de edad de 20 a 24 años (fallecieron 2.178 hombres y 669 mujeres). Al revisar el número de defunciones por grupo de edad, se encuentra que el 12.6% de las defunciones corresponde a menores de 5 años, 8.7% fallecieron entre los 5 y 24 años, 18.0% entre 25 y 49. Para el caso de los hombres, el 45.1% no alcanzaron cumplir 50 años,

⁴⁶ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 98-100.

⁴⁷ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 59.

mientras que para las mujeres fue el 32.4%. A nivel nacional se registraron 7.342 defunciones de menores de un año (56.1% fueron hombres). En cuanto a la edad del menor al momento de la muerte (neonatal y post-neonatal), se observa que el 48.1% falleció entre los primeros 27 días de nacido, mientras que el 51.9% corresponde a la mortalidad ocurrida a partir de los 28 días, pero antes de cumplir el año. En cuanto a la etnia, el 25.3% de los fallecidos perteneciente al pueblo maya y 53.6% a la población mestiza/ladina. En el 20.3% de los casos, se desconoce el pueblo de pertenencia de la persona fallecida. En el 66.2% de los casos, se trataba de una persona soltera, en el 32.2% de los casos, la persona fallecida estaba casada, en el 0.9% de los casos unida de hecho, desconociéndose el estado civil de 0.7% de los casos. En el 56.8% de los casos la persona fallecida no tenía ningún nivel educativo; en el 25.0% tenía cursado el nivel de primaria, en 10.1%, la secundaria y en 1.4% de los casos, la persona fallecida había alcanzado estudios de nivel superior. En el 6.7% de los casos se ignora el nivel educativo de la persona fallecida⁴⁸.

En consonancia con la reducción de la mortalidad general, entre 2000 y 2013 en toda Centroamérica descendió la mortalidad infantil, cuyo promedio pasó de 25,9 a 17,8 por cada 1000 nacidos vivos. Las tasas más bajas son las de Costa Rica y Panamá. El progreso es resultado de la disminución de las defunciones tanto en el periodo neonatal como en el post-neonatal, pero ha sido mayor en este último gracias a las mejoras en la nutrición, el cuidado y la vacunación, lo que ha contribuido a reducir las muertes por causas previsibles como diarreas y enfermedades respiratorias e infectocontagiosas⁴⁹.

Finalmente, el CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL (CONADUR), señala, con relación a la mortandad materna, que es un problema en el que subyacen causas asociadas con desigualdades de género, étnicas,

⁴⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales, *op. cit.*, págs. 43-49. Con relación a la mortandad, ver también: CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 80, 155-157.

⁴⁹ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 100-101.

territoriales y económicas, y tomando en cuenta que este es un problema que además repercute en el bienestar general de la familia (puesto que se deja en la orfandad a niños recién nacidos y a hijos previos), su atención requiere acciones integrales que permitan superar las «barreras» identificadas y ubicadas geográficamente⁵⁰.

1.2.5. Esperanza de vida.

La esperanza de vida al nacer muestra una tendencia ascendente. El crecimiento interanual absoluto ha sido de hasta 0,5 años. El número de años que en promedio se espera que viva una persona al 30 de junio de 2015 es de 73 años⁵¹. La esperanza de vida para las mujeres guatemaltecas es de 75 años, mientras que para los hombres el dato se ubica en 67.9 años, según las estimaciones y proyecciones del INE 1950-2050⁵².

Por lo que se refiere a la tasa de envejecimiento de la población, se prevé que, en 2030, en Costa Rica vivirán 118 personas de 65 años o más por cada 100 personas menores de 15 años, más del doble de lo que se espera en Nicaragua y Honduras y alrededor de cuatro veces más de lo que se proyecta para Guatemala⁵³. Como consecuencia, se estima que entre 2008 y 2018 en América Latina la carga de financiamiento de los sistemas de pensiones aumentará en torno al 17% por contribuyente. Esto será particularmente preocupante para los países centroamericanos pues ello sucederá en un contexto de alta incidencia de la pobreza, exclusión social, baja cobertura del sistema de protección social y cambio en las fuentes tradicionales de apoyo, debido a la transformación de la estructura familiar. En América Latina el gasto en la salud de las personas mayores representa alrededor de un 17% del gasto total en salud. En Centroamérica esa proporción estaba cercana al 15% en 2010. En los últimos 15 años, aunque los gobiernos

⁵⁰ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, 2014, pág. 159.

⁵¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales, *op. cit.*, pág. 78.

⁵² SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población. Guatemala, noviembre 2014, pág. 16.

⁵³ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 107.

centroamericanos han fortalecido sus marcos legales y han establecido políticas enfocadas en el bienestar de las personas adultas mayores, esos esfuerzos resultan insuficientes a la luz de la cobertura actual y las estimaciones de la presión que ejercerá el envejecimiento sobre los sistemas de seguridad social⁵⁴.

1.2.6. Efectos del cambio demográfico.

Se identifican cuatro ciclos de vida de la población: a) antes de los 15 años la mayoría de los niños, niñas y adolescentes estudia, muy pocos trabajan y casi todos dependen de los ingresos de sus padres; b) de los 15 a los 34 años las personas terminan sus estudios, se integran a la fuerza laboral y, por lo general, empiezan a formar sus propias familias; c) entre los 35 y los 64 años, el grueso de la población consolida un vínculo más permanente con el mercado de trabajo y tiene los ingresos más altos de su vida laboral; y d) luego de los 65 años las personas dejan el mercado de trabajo y requieren otras fuentes de ingreso (pensiones, rentas o transferencias del Estado)⁵⁵.

1.2.6.a. Crecimiento de la población. Entre 1990 y 2000, todos los países del área, con excepción de Guatemala, disminuyeron sus tasas de crecimiento. Entre 2010 y 2015, las tasas de Costa Rica y Nicaragua (en torno al 2,3%) y de Honduras y Panamá (3,1%) se mantuvieron estables. Guatemala, creció mucho más (sobre el 4,2%), mientras que El Salvador se situó en el otro extremo, con el 0,8% de crecimiento. La población del Istmo seguirá creciendo hasta 2080 cuando sumará cerca de 65 millones de personas y luego, tenderá a disminuir. El proceso más acelerado y de mayor magnitud lo vivirá Guatemala que duplicará su población actual en los próximos sesenta años, hasta alcanzar cerca de 30 millones de habitantes. La proporción de guatemaltecos en la población de Centroamérica pasará del 30% al 45% entre principios y finales del siglo XXI⁵⁶.

⁵⁴ *Ibid.*, págs. 117-118.

⁵⁵ *Ibid.*, págs. 115-116.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 112.

1.2.6.b. Cambio en la composición de los hogares centroamericanos. Se origina por diversos factores (aumento en la esperanza de vida, reducción en las tasas de fecundidad, transformación de los mercados laborales, todo ello asociado a la transición demográfica). Entre 2001 y 2013 a nivel regional se constituyeron cerca de tres millones de nuevos hogares. Si bien la mayoría de ellos está en los países más grandes y poblados (el 36,7% en Guatemala y el 20,6% en Honduras). Pese al incremento en la cantidad de hogares y de habitantes, el número promedio de personas por hogar ha descendido. Entre 2001 y 2013 la reducción fue de 0,5% miembros a nivel regional. Este comportamiento se asocia a situaciones como la postergación de la primera unión conyugal, el menor número de hijos por pareja y el mayor espaciamiento entre embarazos. Finalmente, la proporción de hogares con jefatura femenina se ha incrementado, pues pasó de representar una cuarta parte de los hogares en 2001 a un tercio de estos en 2013. El peso relativo de la población menor de 15 años en los hogares disminuyó en promedio un 7%, en tanto que la presencia de personas con más de 60 años se incrementó más de un 2%, aunque esta situación no fue generalizada en todo el Istmo. Como resultado de este fenómeno, la edad promedio de los jefes de hogar aumentó de 46,3 a 48,5 años a nivel regional, y el porcentaje de jefes mayores de 40 años tendió a crecer en 2013⁵⁷.

1.2.6.c Hogares nucleares, monoparentales y unipersonales. Si bien el tipo de hogar predominante en Centroamérica es el nuclear conyugal con hijos, su proporción ha disminuido, sobre todo en zonas urbanas. Entre 1990 y 2010 el porcentaje de hogares biparentales se redujo del 50,5% al 40,3%. En contraste, en las zonas rurales de El Salvador, Guatemala⁵⁸, Honduras y Nicaragua el peso relativo de estos hogares no varió o tuvo un leve incremento. Si se agrupan todos

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 113.

⁵⁸ La distribución de los hogares según tipo en Guatemala en el 2000 y 2013, es la siguiente: Hogar nuclear conyugal sin hijos, pasó del 5% en 2000 a 5,8% en 2013; el hogar nuclear conyugal con hijos, de 51% a 5,3%; el hogar nuclear monoparental, de 9,3% a 11,2%; hogar extenso conyugal sin hijos y otro, de 2,2% a 1,7%; hogar extenso conyugal con hijos y otro, de 16% a 14%; hogar extenso monoparental y otros familiares, de 6,3% a 7,4%; hogar extenso jefe y otros familiares, de 3,3% a 2,4%; hogar compuesto nuclear y no familiares, de 1,5% a 0,4%; hogar compuesto extenso y no familiares, de 0,7% a 0,4%; hogar compuesto jefe familiares y no familiares, de 0,1% a 0,1%; otros hogares unipersonales, de 4,2% a 5% y otros hogares no familiares, de 0,4% a 0,1% (*Ibid.*, pág. 114).

los hogares nucleares (con y sin hijos) representan cerca del 50% del total regional, destacando Guatemala (57,1%) y Costa Rica (50,7%). Otro cambio significativo es la mayor presencia de los hogares nucleares monoparentales y unipersonales⁵⁹.

Como resultado del aumento en la población adulta mayor de 65 años, la proporción de hogares centroamericanos donde habita al menos una persona de ese grupo de edad pasó de 26,3% en 2001 a 29,8% en 2013, y en Guatemala del 23,2% en el año 2000 al 25,7% en 2013. En más el 60% de los hogares donde vive al menos un adulto mayor esa persona es el jefe o la jefa. Estos hogares se caracterizan por ser predominantemente extensos, es decir, incluyen a otros familiares distintos del cónyuge y los hijos, lo que puede asociarse al amplio déficit habitacional que existe en la región y a la insuficiente oferta de servicios de cuidado para la población adulta mayor. Estos factores también podrían explicar el aumento de la presencia de adultos mayores en los hogares nucleares de Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá y el incremento de hogares unipersonales de adultos mayores en todos los países, salvo Nicaragua⁶⁰.

1.2.6.d. Políticas públicas insuficientes para aprovechar el bono demográfico.

Entre 1998 y 2008 en América Latina el bono demográfico propició un aumento de los ingresos laborales por consumidor de aproximadamente 6% que representó más de una tercera parte del crecimiento del PIB per cápita en el periodo, estimado en alrededor de un 16%⁶¹.

En respuesta a las oportunidades y retos planteados por la coyuntura demográfica, los países han implementado diversas políticas públicas, concentradas sobre todo en la planificación familiar y la fecundidad adolescente y, en menor medida, en otros temas relevantes como el equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social. No obstante, la transición y los escenarios demográficos de las próximas décadas obligan a tomar en cuenta asuntos poco abordados en dichas políticas, como la

⁵⁹ *Ibid.*, págs. 113-114.

⁶⁰ *Ibid.*, págs. 114-115.

⁶¹ *Ibid.*, pág. 116.

ampliación de la cobertura de los seguros de salud y las pensiones, la proyección de inversiones para mejorar el estado nutricional de la población y atender la creciente demanda de servicios de salud y educación, el fomento productivo y la generación de empleo⁶².

1.3. PANORAMA POLÍTICO.

1.3.1. Las democracias centroamericanas.

Las democracias centroamericanas son herederas de las transiciones políticas ocurridas a inicios de los años noventa del siglo XX. Las naciones de Centroamérica experimentaron retrocesos o se estancaron en la última década, lo que podría evidenciar procesos de erosión o reversión de la llamada «tercera ola de democratización» en la que participa la mayoría de los países del Istmo. Según el índice de democracia, desarrollado por *The Economist Intelligence Unit*⁶³, en 2015 Costa Rica se ubicó en la posición 23 de 167 países, Panamá en la 45, Honduras 80, Guatemala 84 y Nicaragua 95. Guatemala y Honduras se consideran democracias y pasaron a la categoría de regímenes híbridos y Costa Rica, que hasta 2014 se identificaba como democracia plena, pasó a ser democracia imperfecta en 2015. Otra evaluación de interés es el índice de libertad desarrollado por la organización *Freedom House*, que clasifica a los países como libres, parcialmente libres y no libres desde el punto de vista del ejercicio de los derechos políticos y libertades civiles. En Centroamérica Belice, El Salvador, Costa Rica y Panamá se catalogan como países libres, en tanto que Nicaragua, Guatemala y Honduras son estimados como parcialmente libres⁶⁴.

1.3.2. Acceso al poder.

En Centroamérica las dinámicas que acompañan la participación política han cambiado, se han debilitado los partidos y liderazgos históricos, en un contexto en el que los ciudadanos no tienen afiliaciones partidarias robustas y estables, todo lo

⁶² *Loc. cit.*

⁶³ Índice evalúa cinco categorías: i) procesos electorales y pluralismo; ii) libertades civiles; iii) funcionamiento del gobierno; iv) participación política; y v) cultura política (*Ibid.*, pág. 255).

⁶⁴ *Ibid.*, págs. 255-257.

cual genera incertidumbres y volatilidad en las preferencias electorales. Los procesos electorales celebrados entre 2010 y 2014 en Centroamérica permiten distinguir dos grupos de países. De una parte, Costa Rica, donde los comicios se han realizado con total normalidad y aceptación plena de los resultados, en el mismo caso está Panamá. Por otro lado, están los países del denominado CA-4 (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) donde se registraron problemas de diversa índole, desde deficiencias en la gestión electoral hasta hechos violentos y denuncias de fraude⁶⁵.

1.3.2.a. Partidos políticos. En Centroamérica hay partidos muy antiguos (como el Partido Liberal Hondureño, con 125 años), y otros muy jóvenes (Compromiso, Renovación y Orden, en Guatemala)⁶⁶. En el caso de Guatemala, existe un sistema multipartidista cruzado socialmente por una gran diversidad étnica, lingüística y religiosa que no llega a alcanzar expresión política y en el que las agrupaciones han tenido serias dificultades para institucionalizarse (la mayoría tiene menos de quince años de existencia), la debilidad organizativa y los pocos incentivos para la conformación de partidos estables hace que muchos de los conflictos y posiciones no estén reflejados a nivel programático. Con respecto al uso de recursos, la mayor parte de las leyes electorales establece que el financiamiento público directo debe destinarse a la organización del partido y a actividades de capacitación y formación política⁶⁷. En lo que concierne a la organización interna, los partidos no cuentan con un modelo homogéneo de designación de sus autoridades y candidatos a puestos de representación popular, ya que las leyes electorales no especifican los mecanismos que deben emplearse para ello, sólo en Guatemala se menciona el

⁶⁵ *Ibid.*, págs. 257-258.

⁶⁶ Antigüedad de los partidos políticos en Guatemala:

- Partido patriota (PP), fundado en 2002, 14 años.
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), creado en 2002, 1r años.
- Unidad de Cambio Nacional (UCN), creado en 2006, 10 años.
- Partido Libertad Democrática Renovada (Líder), fundado en 2010, 6 años.
- Partido Compromiso, Renovación y Orden (Creo), fundado en 2010, 6 años.

Ibid., pág. 266.

⁶⁷ En el caso de Guatemala, a la financiación de partidos se refiere el art. 21, del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales, de la ley electoral y de partidos políticos, Decreto núm. 1-85 del Congreso de la República.

uso de planillas o papeletas. En cuanto al control y rendición de cuentas de la dirigencia como de los candidatos, existen procedimientos claramente establecidos en la mayoría de los partidos políticos. Finalmente, en orden a la equidad de género en los cargos de elección popular, pese a que varios países han establecido la paridad de género en las candidaturas, los resultados muestran que la participación femenina aún es baja⁶⁸.

1.3.2.b. Debilidades en la gestión electoral. Todos los sistemas centroamericanos cuentan con mecanismos de gestión electoral provistos de dependencias a nivel nacional, regional y local, que funcionan de manera permanente o temporal (en periodos electorales). Los órganos de mayor jerarquía son los tribunales supremos electorales, que tienen rango constitucional. También existen entidades de registro electoral o civil, que en Costa Rica, Panamá y Guatemala están formalmente adscritas al sistema electoral⁶⁹.

1.3.2.c. Competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos. Entre 2010 y 2015 se realizaron en Centroamérica doce elecciones presidenciales (incluidas cuatro segundas vueltas), nueve legislativas y nueve municipales. La participación electoral en la región oscila entre el 50% y el 76% de los votantes empadronados. La comparación entre los dos últimos procesos muestra un aumento en Guatemala (en el último proceso la participación fue superior al 70%), Panamá y Honduras. En Centroamérica la lucha por la presidencia suele ser muy disputada, pues salvo en 2011 (Guatemala y Nicaragua), los vencedores obtuvieron un margen inferior a diez puntos porcentuales en las primeras rondas⁷⁰.

Por lo que se refiere al reflejo presupuestario del sistema electoral, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017 (PG17),

⁶⁸ Participación femenina en puestos de elección popular en Guatemala, datos de 2015: Asamblea legislativa, 13,9%, parlamento centroamericano, 35%, alcaldesas, 2,1%, concejalas, 8,8%, gabinete ministerial, 11,8% (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 264-267).

⁶⁹ *Ibid.*, págs. 263-264.

⁷⁰ *Ibid.*, págs. 258-259.

contempla las siguientes partidas: Aporte al Tribunal Supremo Electoral (incluyendo la deuda política): Q. 196.849.994,00; Aporte para consulta popular: Q. 300.000.000,00 y aporte para voto en el extranjero: Q. 25.000.000,00, lo que representa un total de Q. 511.849.994,00. Siendo de destacar las partidas previstas para consulta popular (300 millones de quetzales) y para el voto en el extranjero (25 millones de quetzales) en un año que no es electoral, y cuyo destino p es el «referéndum de Belice».

1.3.3. Ejercicio del poder.

1.3.3.a. Órganos defensores de los habitantes. El presupuesto per cápita anual de los órganos defensores, muestra diferencias entre las naciones centroamericanas; Costa Rica ostenta la cifra más alta (1,8 dólares), en tanto que Guatemala dedica a este rubro en torno a 0,9 dólares. El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, son las instituciones con mayor cantidad de funcionarios de la región, entre 445 y 609, en promedio en el periodo 2009-2015, siendo Guatemala el país donde más creció la nómina de funcionarios⁷¹.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017 (PG17) destina, además del aporte a la Procuraduría de los Derechos Humanos, a través del Congreso de la República, por importe de Q. 120.000.000,00, la cantidad de Q. 208.100.000,00 con destino a la política del ejecutivo en materia de derechos humanos (COPREDEH) y la cantidad de Q. 10.000.000,00. En concepto de otros aportes a la Procuraduría de los Derechos Humanos⁷².

1.3.3.b. Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia. En toda la región los presupuestos de los poderes judiciales aumentaron en el periodo 2010-2015, pero en magnitudes distintas, así, en el caso

⁷¹ *Ibid.*, págs. 275-278.

⁷² Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República, artículo 6.

de Guatemala, en un 41%. En términos per cápita en todos los países salvo Honduras, los presupuestos crecieron con ritmos similares, en proporciones que van desde el 60% (Costa Rica) hasta el 25% (Guatemala). Durante los últimos cuatro años en todos los países se incrementó la cantidad de jueces y defensores públicos, actores clave para asegurar una justicia pronta y cumplida (En el caso de Guatemala, en 2010 el número de jueces era de 661, es decir 21.727 habitantes por juez; y en 2013, 845 jueces, lo que representa 18.270 habitantes por juez, datos que contrastan con Costa Rica, que en 2010 contaba con 1.110 jueces, lo que representa 4.085 habitantes por juez, y en 2013, 1.212 jueces, que representan 3.889 habitantes por juez). En cuanto al número de casos resueltos en Guatemala por materia en el año 2013, son: Penal, 147.865; civil, 12.942; laboral, 7.446, familia, 6.546, para un total de 174.799 casos. En materia constitucional, los casos ingresados en la Corte de Constitucional de Guatemala (CC), en el periodo 2011-2014, por cada cien mil habitantes, fueron: 72,2 en 2011; 64,7 en 2012; 71, en 2014 y 78,5, en 2014⁷³.

Por otra parte, significar aquí que no existe en Guatemala una auténtica carrera judicial, pues la misma únicamente alcanza a los jueces de paz y de primera instancia, y no a los magistrados de sala y de la Corte Suprema de Justicia, que son electos para un periodo de cinco años de una nómina conformada por Comisiones de Postulación (arts. 215 y 217 CPRG⁷⁴), fórmula utilizada también para la elección

⁷³ *Ibid.*, págs. 278-282.

⁷⁴ Artículo 215 CPRG. «**Elección de la Corte Suprema de Justicia.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República por un periodo de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por un número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución.

La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos no se aceptará ninguna representación.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán, entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al presidente de la misma, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser reelecto durante ese periodo de la Corte».

Artículo 217 CPRG. «**Magistrados.** Para ser magistrados de las Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207, ser mayor

de otros cargos públicos como el Contralor General de Cuentas (art. 233 CPRG), Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público (art. 251 CPRG) y Procurador de los Derechos Humanos (art. 273 CPRG). La Ley de Comisiones de Postulación, Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República, regula los procesos de elección de las diferentes nóminas de funcionarios a elegir⁷⁵.

El PG17 destina a la administración de justicia las siguientes partidas:

- Aporte constitucional a la Corte de Constitucionalidad: Q. 61.035.000,00.
- Aporte extraordinario a la Corte de Constitucionalidad: Q. 79.000.000,00.
- Corte Centroamericana de Justicia: Q. 2.400.000,00.
- Aporte constitucional al Organismo Judicial: Q. 1.220.698.000,00.
- Aporte extraordinario al Organismo Judicial: Q. 878.136.371,00.
- Otros aportes al Organismo Judicial: Q. 39.136.371,00.

de treinta y cinco años, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido por más de cinco años la profesión de abogado.

Los magistrados titulares a que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por un número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos no se aceptará ninguna representación».

⁷⁵ Además de en la Ley de Comisiones de Postulación, Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República, en otras disposiciones se contienen referencias a este tipo de proceso de elección:

- Ley de la Carrera Judicial, Decreto Número 41-99 del Congreso de la República, para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, para magistrados del Tribunal Supremo Electoral.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República, la Comisión de Derechos Humanos actúa como una Comisión de Postulación.
- Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Número 40-94 del Congreso de la República, para el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, así también de la misma nómina el Congreso elige a sus tres representantes del Consejo del Ministerio Público.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República, en los artículos 12 y 24, en este último, lo describe como procedimiento constitucional.
- Ley del Servicio Público de Defensa Penal, Decreto Número 129-97 del Congreso de la República, en el cual tipifica que el Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal ejerce dicha función.
- Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto Número 1-98 del Congreso de la República, el Directorio actúa como Comisión de Postulación.
- Ley de Supervisión Financiera, Decreto Número 18-2002 del Congreso de la República, la Junta Monetaria actúa como Comisión de Postulación.

- Ministerio Público: Q. 1.271.700.000,00.
- Otros aportes al Ministerio Público: Q. 470.300.000,00.
- Aporte al Instituto de la Defensa Pública Penal: Q. 205.622.602,00.
- Aporte al Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala: Q. 187.000.000,00.
- Aporte a la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia: Q. 9.000.000,00.
- Otros aportes a la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia: Q. 14.700.000,00.

Además, y en el capítulo de inversión, figuran en el PG17: aporte al Organismo Judicial: Q. 10.863.629,00; al Instituto de la Defensa Pública Penal: Q. 33.377.398,00; al Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, Q. 25.000.000,00; y al Ministerio Público Q. 100.000.000,00.

La suma de todas las partidas citadas asciende a Q. 4.607.969.271,00, lo que representa el 5,885% del presupuesto de gastos totales⁷⁶. La cantidad presupuestada en PG17 es superior en Q. 1.029.016.204,00, lo que representa un aumento respecto del presupuesto anterior del 31,93%, destacando los notables incrementos en las asignaciones al Organismo Judicial y al Ministerio Público.

⁷⁶ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República. Para el año 2017, las cantidades presupuestadas fueron:

- Aporte constitucional a la Corte de Constitucionalidad: Q. 59.593.366,00.
- Aporte extraordinario a la Corte de Constitucionalidad: Q. 20.000.000,00.
- Aporte constitucional al Organismo Judicial: Q. 1.191.867.311,00.
- Aporte extraordinario al Organismo Judicial: Q. 400.000.000,00.
- Otros aportes al Organismo Judicial: Q. 15.705.521,00.
- Ministerio Público: Q. 1.009.973.000,00.
- Otros aportes al Ministerio Público: Q. 140.756.991,00.
- Otros aportes al Ministerio Público (proyecto de fortalecimiento a la persecución penal): Q. 250.000.000,00
- Aporte al Instituto de la Defensa Pública Penal: Q. 134.815.951,00.

La cifra total que arrojan las partidas anteriores es de Q. 3.222.712.140,00, lo que representa el 4,552% del presupuesto total de gasto (art. 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República).

1.3.3.c. Producción legislativa. La producción legislativa en Centroamérica presenta disparidades debido fundamentalmente a las atribuciones que posee cada parlamento. En el caso de Guatemala, la producción legislativa en el periodo 2011-2015, ha sido: En 2011, 37 decretos y 14 acuerdos; en 2012, 34 decretos y 16 acuerdos; en 2013, 19 decretos y 9 acuerdos; en 2014, 22 decretos y 30 acuerdos; y en 2015, 14 decretos y 18 acuerdos, para un total de 126 decretos y 87 acuerdos⁷⁷. El aporte aprobado para el Congreso de la República de Guatemala, incluida la Procuraduría de los Derechos Humanos (Q. 120.000.000,00) en el PG17, es de Q. 735.400.000,00, y el Parlamento Centroamericano (Q. 13.000.000,00)⁷⁸. La cantidad presupuestada para el Congreso de la República resulta inferior en Q. 102.750.000,00 a la contemplada en el PG16.

1.3.3.d. Lucha contra la corrupción. En los últimos años la lucha contra la corrupción se ha posicionado fuertemente en el debate público y se ha incrementado el escrutinio ciudadano, estimulado por la creación de canales institucionales de denuncia, el auge del periodismo de investigación y el trabajo de organizaciones civiles.

Ilustra sobre este particular MÓBIL indicando que el Departamento de Estado Norteamericano, en su informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo correspondiente al año 2011, destaca que en Guatemala es preocupante la corrupción generalizada institucional, particularmente en los sectores policial y judicial y la participación de la policía nacional civil en delitos graves, como homicidios, narcotráfico y extorsión. El documento resalta que el país sufrió muchos casos de violencia contra mujeres y un alto número de homicidios relacionados con el tráfico de drogas, así como muchos conflictos en las cárceles y detenciones arbitrarias, además de amenazas, intimidaciones y asesinatos contra

⁷⁷ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 283.

⁷⁸ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República. Para el año 2017, se presupuestó para el Congreso de la República la cantidad de Q. 838.650.000,00, de los que a la Procuraduría de los Derechos Humanos corresponden Q. 120.000.000,00 y al Parlamento Centroamericano, Q. 13.600.000,00 (art. 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República).

periodistas y sindicalistas y la discriminación contra mujeres y niños. El informe señala asimismo que la impunidad de crímenes cometidos por funcionarios de gobierno sigue siendo un problema generalizado⁷⁹.

En 2015 aumentaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas en varios países, sobre todo, en Guatemala (especialmente a raíz de la renuncia y enjuiciamiento del presidente y de la vicepresidenta), Honduras y Panamá. Congruente con esta situación, Guatemala se ubicó en el lugar 123 del índice de percepción de la corrupción 2015, el resultado más bajo de Centroamérica, sólo superado por Nicaragua (lugar 130). De manera general, los actos corruptos pueden dividirse en corrupción grande, de alto nivel, o de cuello blanco, y corrupción pequeña o administrativa. La primera se refiere a las acciones ilegales que realizan las élites políticas y las altas jerarquías de gobierno⁸⁰. También pertenecen a esta

⁷⁹ MÓBIL, J. A.: Guatemala: el lado oscuro de la historia vol. II. Editorial Serviprensa. 1ª reimpresión a la 1ª edición. Guatemala, 2012, pág. 587.

⁸⁰ Independientemente de la situación en que se encuentran los funcionarios de la administración del presidente Pérez Molina, pues muchos de ellos se encuentran en prisión, junto con la exvicepresidenta Baldetti y el propio expresidente, MÓBIL recuerda que **La ruptura constitucional**. El 25 de marzo de 1993 el presidente de la República Jorge Serrano Elías decidió disolver el Congreso de la República, destituir a la Corte Suprema de Justicia, cesar en sus funciones al Procurador de los Derechos Humanos y al Procurador General de la Nación. Ordenó al Tribunal Supremo Electoral convocar en un plazo de 60 días a una Asamblea Nacional Constituyente y prometió no rebasar el tiempo legal que le quedaba para entregar la presidencia de la República. Además de aquellas disposiciones, emitió un documento que denominó Normas Temporales de Gobierno, que suplantaban los 46 artículos de la CPRG que había suspendido. **Casos paradigmáticos de corrupción en el gobierno de Alfonso Portillo Cabrera:**

- Durante los seis primeros meses de 2001, fueron sustraídos 80 millones de quetzales de los fondos del Ministerio de Gobernación, siendo el ministro Byron Barrientos. Se señaló a Henry Madrid como cerebro de la acción. El Ministerio Público accionó contra los implicados y contra Luis Dávila García y Luis Gonzalo García Archila. Tanto el ministro como los demás implicados fueron encarcelados señalados de desfalco. Durante el juicio se extraviaron documentos importantes, por lo que casi todos ellos se encuentran libres.
- El 22 de octubre de 2002 se facultó a la Junta Directiva del IGSS para constituir un fideicomiso de vivienda para empleados de la institución. El diputado Jorge Mario Nufio, en connivencia con el gerente general del IGSS, César Sandoval y el presidente de la junta directiva de esta institución, diputado Carlos Wohlers, sustrajeron fondos por valor de 350 millones de quetzales.
- En el ministerio de la defensa se cometieron constantes desfalcos durante los años 2001, 2002 y 2003, cuyo monto asciende a 800 millones de quetzales, bajo la titularidad de los ministros Juan de Dios Estrada, Eduardo Arévalo Lacs, Álvaro Lionel Méndez y Robin Macloni Morán, conjuntamente con los ex jefes de finanzas Enrique Ríos Sosa, hijo del general Efraín Ríos Montt, Sergio Hugo Cárdenas y Henry Galindo Mejía. Los militares adujeron que no estaban sujetos a los tribunales ordinarios, debido a que las supuestas operaciones fraudulentas que cometieron estaban resguardadas por archivos del ejército protegidos como secretos militares.
- Por otra parte, el ex presidente Portillo guardó prisión y fue extraditado a Estados Unidos por haberse apropiado de 120 millones de los fondos castrenses que, convertidos en dólares, fueron objeto del delito de lavado de dinero.
- El 10 de enero de 2000, días antes de asumir como presidente, el ministerio de relaciones exteriores de Taiwán, emitió un cheque a nombre de Alfonso Portillo, por valor de 500.000 USD como donación para el proyecto de Bibliotecas para la Paz. Posteriormente fueron emitidos dos cheques más con fecha 25 de julio de 2000. Nunca

categoría las irregularidades en el financiamiento de campañas políticas. Usualmente esta modalidad opera a partir de complejas redes de funcionarios públicos, individuos y corporaciones internacionales. Por su parte, la pequeña corrupción ocurre en las esferas administrativas, en la cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos, casi siempre de forma bilateral entre un funcionario y un ciudadano que hace un pago ilegal o «mordida». La cobertura mediática y la creciente protesta ciudadana en la región han sido motivadas, principalmente, por la corrupción de alto nivel. Las denuncias y la creciente movilización ciudadana alrededor de la lucha contra la corrupción han coincidido en los últimos años con la actualización o mejoramiento de la normativa relacionada con el acceso a la información, la transparencia y las libertades de prensa y expresión, así en Guatemala, el Congreso de la República promulgó, en 2008 el Decreto No. 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública⁸¹, y en 2012, el Decreto No. 31-2012, Ley contra la Corrupción⁸². Durante el periodo 2009-2015 todos los órganos contralores centroamericanos experimentaron crecimientos nominales en sus presupuestos anuales. En Guatemala, el presupuesto per cápita de la Contraloría General de Cuentas ha pasado de 2,2 dólares en 2009, a 2,8

se supo el destino de dichos fondos ni la razón por la que fueron emitidos a nombre de Portillo, quien los cambió en efectivo y no dio cuenta de ello.

- Aparecieron transacciones bancarias sospechosas, tanto en Panamá, como en Islas Vírgenes Británicas. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de Cuentas, el Congreso de la República y la fiscalía anticorrupción, presentaron la denuncia por medio del Ministerio Público el 21 de marzo de 2002, acusando del hecho ilícito al presidente Portillo, al vicepresidente Reyes López y a su hijo Juan Francisco Reyes Wyld, a Julio Girón secretario privado de la presidencia y a los particulares Juan Antonio Riley Paiz, cuñado de Portillo, César Augusto Medina Farfán, Carlos Augusto Villalta de Paz y Douglas Mauricio Urrutia Jerez. De la investigación se descubrieron cuentas a nombre de empresas de fachada que recibieron alrededor de 50 millones de dólares. A pesar de las evidencias el Ministerio Público anunció el cierre y archivo del caso sin más trámite (MÓBIL, J. A.: *Guatemala: el lado oscuro de la historia vol. II, op. cit.*, págs. 431 y 492-494).

⁸¹ La Ley es de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentre en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración; y se basa en los siguientes principios: 1) Máxima publicidad; 2) Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública; 3) Gratuidad en el acceso a la información pública; y 4) Sencillez y celeridad de procedimiento (arts. 2 y 3 Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 57/2008 del Congreso de la República)

⁸² La Ley 31-2012, contra la Corrupción, contiene siguientes reformas al Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República; a la Ley Contra la Delincuencia Organizada, Decreto Número 21-2006 del Congreso de la República; y a la Ley de Extinción de Dominio, Decreto Número 55-2010 del Congreso de la República.

dólares en 2015, lo que ha representado una tasa de incremento promedio de 10,4%⁸³.

El aporte ordinario plasmado en el PG17 para la Contraloría General de Cuentas, asciende a la cantidad de Q. 305.174.000,00, al que debe sumarse el aporte extraordinario, por importe de Q. 30.000.000,00⁸⁴.

1.3.3.e. Violaciones y amenazas en materia de Derechos Humanos. El respeto a los Derechos Humanos es uno de los pilares del ejercicio democrático del poder. Los países centroamericanos han ratificado los principales instrumentos internacionales en la materia. Por otra parte, la CIDH durante el periodo 2009-2014 emitió diecisiete sentencias contra Estados centroamericanos, la mayoría por litigios originados en las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, dictó 137 medidas de reparación, de las cuales el 55% está pendiente de verificación, el 32% fue incumplido y sólo el 12% se considera cumplido. En general, el porcentaje de acatamiento por parte de los Estados es mínimo y se requiere mayor voluntad de disposición para cumplir, particularmente con las medidas que pretenden evitar la repetición de violaciones de los Derechos Humanos⁸⁵. En un contexto como el centroamericano para enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad, la ciudadanía puede optar por un mayor involucramiento en los asuntos públicos y la búsqueda de soluciones a ese u otros problemas colectivos. Los países centroamericanos muestran una gran diversidad en los instrumentos normativos que propician la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos⁸⁶.

1.4. PANORAMA ECONÓMICO.

Al finalizar 2016 Guatemala presenta, según el BANGUAT, un PIB nominal de 68.753.0 millones de USD y un PIB per cápita de 4.154,7 USD, con una pobreza total del 59,28% de la población, siendo extrema para el 23,36% de la misma, y con

⁸³ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 272-275.

⁸⁴ Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República, artículo 6.

⁸⁵ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 270-272.

⁸⁶ *Ibid.*, págs. 286-294.

una inflación interanual que, a diciembre de 2011, se situaba en el 6,20%, y en el 4,23%, a diciembre de 2016; y un índice de confianza del 68,75% en diciembre de 2011 que descendió al 56,95 en diciembre de 2016⁸⁷.

A diciembre de 2016 el valor total de las exportaciones (a precios F.O.B.) fue de 10.465,3 millones de USD, en tanto que las importaciones (a precios C.I.F.) 16.997,3 millones de USD, según datos preliminares. Sus reservas monetarias ascienden a 9.160,4 millones de USD, estimándose la inversión extranjera directa en 1.196,4 millones de USD; las remesas familiares alcanzan la cifra de 7.160,0 millones de USD, mientras los ingresos por turismo se quedaron en 958,8 millones de USD (en torno a 1.702.600 turistas visitaron Guatemala)⁸⁸.

La deuda pública interna prevista a diciembre de 2016 se sitúa en torno a los 65.641 millones de quetzales (un 12,6% del PIB), y la externa en 8.015,5 millones de USD (un 11,7% del PIB). Representando el total de la deuda pública prevista un 24,3% del PIB, presentando el presupuesto de 2016 un déficit fiscal en torno al 1,1% de dicho PIB⁸⁹.

1.4.1. Producto Interior Bruto (PIB).

Según expone el BANGUAT, el PIB, a precios constantes, ha pasado de Q.207.776,0 millones en 2011, a Q. 248.076,4 millones estimados en cifras preliminares en 2016, lo que representa un incremento del 19,40%. La tasa de variación interanual del PIB para 2016 se estima en cifras preliminares en un 3,1%, inferior a la mantenida en los tres años inmediatamente anteriores en la que ésta osciló entre un 4,2% y un 3,7%. Por lo que se refiere al **PIB per cápita**, su monto ha pasado de 3.239,6 USD en 2011 (con una variación anual del 12,5%) a los 4.154,7 USD estimados en cifras preliminares para 2016 (con una tasa de variación anual de 5,4%)⁹⁰.

⁸⁷ BANCO DE GUATEMALA: *Guatemala en cifras 2017*, op. cit., págs. 9 a 24.

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 6.

⁹⁰ BANCO DE GUATEMALA: *Guatemala en cifras 2017*, op. cit., págs. 31-32.

1.4.2. Tipo de cambio y poder adquisitivo del Quetzal.

Para diciembre de 2016 el poder adquisitivo del Quetzal se ubicó en 0,79, perdiendo 21 centavos con relación al período base diciembre 2010, y 3 respecto a diciembre de 2015⁹¹.

El tipo de cambio respecto al dólar de Estados Unidos de América registró en diciembre de 2016 un promedio de Q. 7,50 por 1.00 US, lo que representa una variación de -1,45% respecto a diciembre de 2015⁹².

1.4.3. Población económicamente activa.

La **población económicamente activa** (PEA)⁹³ que RESICO define como todas las personas dispuestas a trabajar en condiciones de hacerlo⁹⁴ está compuesta por 6.7 millones de personas, donde 64,5 % son hombres y 35,25 mujeres; 37,9% se auto identificó como indígena. La participación de los hombres es 84,3% y las mujeres 40.6%⁹⁵. La **población total en edad de trabajar** es de 11,1 millones, 7% más en comparación a la que se registró para la primera encuesta realizada durante 2015 (10,4 millones). **La tasa global de participación de la población económicamente activa** a nivel nacional fue 61,0%, es decir que por cada 10 personas 6 están en edad de trabajar, realizaron alguna actividad económica o hicieron gestiones para encontrar trabajo. En el dominio urbano metropolitano y

⁹¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-. Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010. Guatemala, enero 2017, pág. 13. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/01/12/bb6vENc1cmPIBToSEEr6HESWdZk6tHFfs.pdf>

⁹² *Ibid.*, pág. 2.

⁹³ La población económicamente activa (PEA) es conformada por personas de quince años o más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar trabajo. Incluye las que durante la semana de referencia no buscaron trabajo, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017. Gobierno de Guatemala, Guatemala, junio 2017, pág. 22. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/09/25/20170925120434AwqECVuEFsNSCmHu3ObGLbhZoraZXYgn.pdf> (Fecha de consulta: 12.11.2017). INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2016, op. cit., pág. 19).

⁹⁴ RESICO, M. F.: Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición Latinoamericana. Konrad Adenauer Stiftung, 1ª ed. Buenos Aires, s/f., pág. 240.

⁹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, op. cit., pág. 22.

resto urbano se registró una participación mayor, con una tasa de 63,1% y 62,6%, y con menor incidencia se observó el rural nacional con una tasa de 58,9%. **Por sexos**, la participación de la mujer en la PEA aún es menor que la de los hombres, la mujer es la que menores tasas presentó en cada uno de los dominios de estudio, principalmente en el rural nacional con una tasa de 32,2%. La tasa de participación de los hombres tiene una tendencia superior, aunque es menor en el dominio urbano metropolitano, con una diferencia de 2,8% con el resto urbano (81,3%). **Por grupo étnico**, a nivel nacional no hay diferencias significativas en la participación entre indígenas y no indígenas; sin embargo, en el dominio urbano metropolitano la población indígena presentó mayor tasa de participación (68,2%). **Por edad**, la población que tiene 25 años y más, es superior en comparación a la de 15 a 24 años; en el dominio rural nacional las personas de 15-24 años presentan una tasa de 31,5%, mayor a la del urbano metropolitano cuya tasa de participación fue 18,4%⁹⁶.

1.4.4. Población ocupada.

Recuerdan OFFE y DE DEKKEN que la estructura temporal de la trayectoria vital característica de las sociedades industriales avanzadas e institucionalizada como la pauta «normal», consta de cuatro fases distintas: 1) fase de la niñez, en la que aún no se admite la participación de las personas en el mercado de trabajo; 2) fase de la adolescencia, en la que las personas se preparan para participar en el mercado de trabajo; 3) fase en la que la gente participa de hecho, en el mercado de trabajo; y 4) fase de la jubilación, en la que las personas son de nuevo ampliamente excluidas del empleo remunerado, pero perciben unos ingresos que, normalmente reflejan la actividad desempeñada en el pasado en el mercado de trabajo. La tercera fase ha sido siempre considerada no sólo como la más larga, sino también como la fase central hacia la que se orientan las demás y de la que se deriva la situación económica de los adultos y de la vida familiar, incluyendo las condiciones en que se educará a la siguiente generación. Asimismo, desde una perspectiva horizontal o sincrónica, muchas de las actividades que caen fuera de la esfera del

⁹⁶ *Ibid.*, págs. 23-24.

empleo laboral se adaptan al «núcleo» organizador del trabajo remunerado o dependiente de él, una condición que se aplica al consumo, al ocio y a las labores de las amas de casa que apoyan y facilitan el trabajo contratado de sus cónyuges. La mayoría de las prestaciones sociales se derivan del trabajo remunerado o por cuenta ajena o, como mucho, se conceden una vez que se ha reconocido la exención de la expectativa general de que se realizará tal trabajo. Por lo tanto, las pensiones y los ingresos de sustitución durante los periodos de enfermedad tienden a depender del historial de las contribuciones pagadas que, a su vez, guarda relación con el hecho de haber estado empleado. Así, el trabajo contratado es el centro organizador de la conducta vital del individuo, de la vida familiar y del funcionamiento del Estado de Bienestar (EB)⁹⁷.

Varios son los desafíos que el país tiene en materia laboral, que SEGEPLAN enumera como sigue: 1) facilitar la participación laboral de las mujeres por ahora excluidas por motivos no relacionados con las cargas familiares; 2) mejorar la protección social de las personas de la tercera edad que salen del mercado laboral, para ello se requiere: el fortalecimiento del sistema de pensiones y/o la provisión de ciertos recursos económicos que les permita un retiro digno; 3) asegurar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo (infantes), en una edad más productiva el acceso a empleos dignos y de calidad; para ambos casos, es necesario que el sistema educativo formal e informal se adapte a las necesidades del aparato productivo; y 4) que la política económica se reconsidere, a fin de adaptarse a las necesidades que requiere la creación de empleos decentes y de calidad, conjuntamente con una institucionalidad pública que asegure el debido cumplimiento de los derechos laborales y la protección social de los trabajadores⁹⁸.

⁹⁷ OFFE, C. y DE DEKKEN, J.: «Trabajo, ocio y participación social», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 594.

⁹⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, pág. 51.

Y es que, como sostienen OFFE y DE DEKKEN: 1) es imposible reducir la creciente brecha entre la productividad laboral y la productividad económica, 2) no se puede esperar que el sector servicios absorba la mano de obra que ya no se necesita en el sector productivo; 3) una política diseñada para reducir el coste del trabajo es socialmente inaceptable y que incluso, si se pusiera en práctica, tendría el efecto perverso de obligar a un mayor número de personas a pasar más tiempo de su vida desempeñando un empleo remunerado, ensanchándose así la brecha entre la demanda y la oferta de trabajo; 4) las políticas que pretenden aumentar el atractivo del trabajo mejorando su calidad están limitadas por los costes implicados en el intento de dejar atrás a los competidores y a los socios comerciales en materia de fuerza de trabajo cualificada⁹⁹.

Señala RESICO que el empleo supone un contrato entre dos partes, el empleador y el trabajador. Un empleado puede ser definido como la persona que presta un servicio a otra bajo contrato expreso o implícito. En el ámbito comercial, el empleador está buscando un beneficio en la actividad que organiza, mientras que los empleados reciben un salario como contrapartida de sus servicios¹⁰⁰.

Con relación al empleo, la población que se encuentra laborando, está principalmente incorporada en el sector informal de la economía y alcanza 69,8%, mientras que 11,5% se encuentra subempleada. Estos indicadores comparados con el mismo período para 2015, registran un incremento de 2 y 2,3 puntos porcentuales, respectivamente (67,9% y 10,4%); de hecho, el desempleo también muestra una tendencia al alza consistente en 0,7 por ciento (2,4% en 2015 y 3,1% en 2016)¹⁰¹.

⁹⁹ OFFE, C. y DE DEKKEN, J., *op. cit.*, págs. 602-603.

¹⁰⁰ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 240.

¹⁰¹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015*, *op. cit.*, pág. 14., sobre la base de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) para el primer semestre de 2016.

El INE define la población ocupada diciendo que son aquellas personas de 15 años o más que durante la semana de referencia hayan llevado a cabo, en un intervalo de al menos una hora, alguna actividad económica, trabajando en el período de referencia por un sueldo o salario monetario o en especie, incluyendo a personas que hayan estado ausentes temporalmente de sus trabajos sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica o empresa que los contrata, es decir, con empleo pero sin trabajar¹⁰². Seguidamente se presentan diferentes datos referidos a la población ocupada correspondientes al primer semestre de 2017, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística¹⁰³.

De la población en edad de trabajar, 6,5 millones se registraron como parte de la población que se encontraba ocupada durante el levantamiento de la primera encuesta de 2017. La **tasa específica de ocupación por sexo** demuestra que, a nivel nacional, la proporción de hombres ocupados supera en 1,6% a la de las mujeres ocupadas, patrón que se observa en la mayoría de los dominios de estudio (hombres: 97,4% y mujeres 95,8%); en el dominio urbano metropolitano, la tasa de ocupación tanto de hombres como de mujeres, es la más baja (hombres 94,5% y mujeres 94,3%).

La **población indígena** tiene tasas de ocupación más altas que los no indígenas (del total, se encuentra ocupada el 96%, de la población no indígena, frente al 98,1% de la población indígena); en el caso del dominio urbano metropolitano destaca que la población indígena y no indígena presentan los niveles de ocupación más bajos (94,3% no indígena y 95,8% indígena), resultado similar al observado en la tasa específica de ocupación por sexo.

En cuanto a la **edad**, los mayores niveles de ocupación se observan en la población de 25 años o más (el 93,4% de la población entre 15-24 años, frente al 98,0% de más de 25 años); si bien este patrón se presenta en todos los ámbitos de estudio,

¹⁰² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, *op. cit.*, pág. 25.

¹⁰³ *Ibid.*, págs. 26-27.

es en el dominio urbano metropolitano donde la diferencia entre estos dos grupos de edad es mayor (87,9% para la población de 15-24 años, y 95,9% para la de más de 25 años).

Por **actividad económica**, la actividad económica que absorbe la mayor cantidad de fuerza de trabajo es la agricultura (30,7%), siguiéndole en orden de importancia comercio, al por mayor y al por menor, y transporte (28,2%)¹⁰⁴; y por **categoría profesional**, el 32,7% de ocupados labora como empleado privado y el 20,0% como trabajador por cuenta propia no agrícola; destacando la existencia de un 9% de la población ocupada que está compuesta por trabajadores no remunerados¹⁰⁵.

Según el **tipo de contrato**, a nivel nacional, el 66,2% de los asalariados no tiene contrato de trabajo, siendo el dominio rural nacional en el que se registra el porcentaje más alto de asalariados en esta condición (81,7%). El porcentaje más alto de asalariados con contrato de trabajo por tiempo indefinido, se ubica en el dominio urbano metropolitano (56,4%). Por la **jornada laboral**, la jornada normal es la que absorbe el mayor porcentaje (82,5%), seguida de la jornada matutina (9,4%). En conjunto, el resto de jornadas laborales representan menos del 8% de los asalariados¹⁰⁶.

Por su **vinculación a la Seguridad Social**, a nivel nacional, el 21,0% de los asalariados indicó estar afiliado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); siendo el dominio urbano metropolitano el que presenta el mayor porcentaje de afiliados (44,1%); el resto del dominio urbano y el dominio rural, registraron porcentajes de entre 21,7% y 10,4%, respectivamente¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca: 30,7%; Comercio, al por mayor y al por menor, y transporte: 28,2%; Industrias manufactureras: 13,1%; Actividades de administración pública y defensa: 9,1%; Otros servicios: 6,8%; Construcción: 6,2%; Actividades profesionales, científicas y técnicas: 3,7%; Actividades financieras y de seguros: 1,1%; Comunicaciones: 0,9%; Actividades inmobiliarias: 0,2% (*Ibid.*, pág. 27).

¹⁰⁵ Empleado (a) privado (a): 32,7%; Trabajador por cuenta propia no agrícola: 20,0%; Jornalero (a) peón: 17,3%; Trabajador (a) no remunerado (a): 9%; Trabajador (a) por cuenta propia agrícola: 8,2%; Empleado (a) del gobierno: 6,7%; Empleado (a) en casa particular: 3,6%; patrón (a), empleador (a) socio (a): 2,2%; Patrón (a), empleador (a), socio (a) agrícola: 0,2% (*Loc. cit.*).

¹⁰⁶ *Ibid.*, pág. 28.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pág. 29.

Con relación al **Bono 14**¹⁰⁸, a nivel nacional, el 33,4% de los asalariados indicaron que recibió Bono 14. Por dominios, se evidencia que en el urbano metropolitano 63,5% reciben el Bono, en tanto que, en el dominio rural nacional, solo el 16,3% lo obtienen; mientras que, por lo que se refiere al **Aguinaldo**¹⁰⁹, el 34,8% de los asalariados reciben este beneficio, a nivel nacional, observándose el mayor porcentaje en el dominio urbano metropolitano (65,4%), en tanto que la menor proporción se registra en el dominio rural (17,3%)¹¹⁰.

Con relación a las políticas de empleo, considera RESICO que abarcan tres grandes grupos: 1) Las políticas dirigidas a la oferta, que en general apuntan a limitarla, ya sea en cuanto a la PEA o a la cantidad de horas trabajadas. 2) Las políticas dirigidas a la demanda (a medida que la demanda de bienes y servicios crece, también lo hace la demanda de trabajo derivada). 3) Las políticas dirigidas a la formación salarial, dado que en la mayor parte de los casos los salarios nominales no se fijan solo a través del libre juego de la demanda y oferta, sino que son negociados por sindicatos y asociaciones de empleadores en el marco de la autonomía en la celebración de convenios colectivos de trabajo¹¹¹.

1.4.5. Informalidad.

FERNÁNDEZ DEL BLANCO manifiesta, por lo que se refiere a la informalidad, que la flexibilidad laboral está estrechamente asociada al fenómeno de la

¹⁰⁸ Bono 14: Bonificación anual que todo patrono debe abonar a su trabajador, equivalente al 100% del salario ordinario devengado mensualmente, siempre y cuando se haya trabajado un año completo. El pago se debe realizar, completo, en la primera quincena del mes de julio (artículos 1 a 3 de la Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público y Privado, Decreto No. 42-92 del Congreso de la República).

¹⁰⁹ Aguinaldo: Todo patrono queda obligado a otorgar a sus trabajadores anualmente, en concepto de aguinaldo, el equivalente al cien por ciento del sueldo o salario ordinario mensual que estos devenguen por un año de servicios continuos o la parte proporcional correspondiente. Esta prestación, deberá pagarse el cincuenta por ciento en la primera quincena del mes de diciembre y el 50% restante, en la segunda quincena del mes de enero siguiente (Artículos 1 y 2 de la Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado, Decreto No. 76-78 del Congreso de la República).

¹¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, *op. cit.*, pág. 30.

¹¹¹ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 245.

informalización. Como consecuencia de la desindustrialización de la región, el ingreso masivo de la mujer al mercado de trabajo, la proletarización de la clase media y el abandono de los campos con la consiguiente ruralización de las ciudades, de cada cien empleos creados durante los últimos veinte años en América Latina, se han generado en el sector informal de la economía. Se trata de jóvenes en edad de estudiar forzados a desertar del sistema educativo, de empleados despedidos por ajustes técnicos de plantilla, de mujeres condenadas a la doble condición de trabajadoras de día y jefas de familia de noche¹¹².

El sector informal se define como aquella parte de la economía de un país que está constituida por trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas que no se encuentran integradas plenamente al marco institucional que regula las actividades económicas. En el nivel nacional el porcentaje de la población ocupada que se encuentra en dicha condición es de 70,2%. En la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2017, se registró un total de 4.586.674 personas en el sector informal, lo que significó un aumento de 1,7% en relación a la población que se ubicó en dicho sector en el segundo semestre de 2015, cuando se reportaron 4.507.860 personas. Las personas ocupadas en el sector formal, registraron una disminución de 0,28 con relación al año 2016. El porcentaje de informalidad, **según sexo**, demuestra que esta es una condición que afecta a la población ocupada en general; sin embargo; se manifiesta más entre las mujeres, comportamiento que se hace más evidente en el dominio rural nacional, en donde 88,1% están en este sector. Por **grupo étnico**, la informalidad revela una mayor vulnerabilidad de la población indígena, ya que en este grupo 8 de cada 10 personas se ubican en el sector informal y, por consiguiente, carecen de seguro social. En el caso de la población no indígena, 6 de cada 10 se emplean en el sector informal, proporción que también resulta alta. **Por actividad económica**, La actividad económica que absorbe el mayor porcentaje de personas ocupadas en el sector informal es agricultura, ganadería, y silvicultura, con 39,8%; seguida por comercio, alojamiento y servicios de comidas,

¹¹² FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V.: «Globalización, pobreza y desarrollo». *Cuadernos de Sociología*, núm. 3-4, julio 2006, págs. 13-14.

con 29,9%; industrias manufactureras con 11,5% y otros servicios con 8,5%. Las cuatro actividades mencionadas absorben el 89,7% de la población ocupada en el sector informal¹¹³.

La mayor parte de los trabajadores informales forman una subclase social sin protección social, sin acceso a créditos, sin oportunidad de capacitación laboral para aspirar un día a ocupar un trabajo formal, sin apoyos institucionales. Simplemente, los informales son una subclase, basada en una economía de subsistencia que perpetúa las diferencias estructurales entre integrados y excluidos¹¹⁴.

Para la generación de empleo es imprescindible, manifiesta SEGEPLAN, la dinamización previa de la economía a través del crecimiento económico. Al respecto el PDSP¹¹⁵ menciona dentro de sus acciones: dinamizar el desarrollo regional, urbano y rural, así como apoyo al pequeño y mediano productor agrícola. Por lo que es necesario que el Estado facilite las condiciones propicias para producir y elevar la competitividad¹¹⁶.

Para RESICO que, si se considera el sector informal una alternativa económica al sector formal, la explicación es que los ciudadanos buscan esquivar el sector oficial porque es evidente que la economía paralela les resulta beneficiosa: evitación del pago de impuestos, los gastos sociales, las cargas administrativas y los reglamentos estatales de la economía oficial y optan por el sector informal, prácticamente exento de gravámenes y regulaciones. La consecuencia lógica es que, en general, la economía informal será tanto más floreciente cuanto más altos son los costos económicos y más regulada la economía formal¹¹⁷.

¹¹³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, *op. cit.*, págs. 31-33.

¹¹⁴ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, pág. 14.

¹¹⁵ Plan Decenal de Salud Pública.

¹¹⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2015. Guatemala, diciembre 2015, *op. cit.*, pág.57. Disponible en: [file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/informe-anual-2015-PdDSP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/informe-anual-2015-PdDSP%20(1).pdf) (Fecha de consulta: 10.09.2017)

¹¹⁷ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 257.

1.4.6. Subempleo.

Debe entenderse por subempleo, la proporción de la población ocupada en situaciones de empleo a tiempo parcial involuntario¹¹⁸, habiendo realizado sus labores bajo las siguientes tres condiciones: 1) Trabajaron menos horas que la de una jornada laboral normal (40 horas semanales para el sector público y 48 para el privado), 2) Incurrieron en el inciso anterior de manera involuntaria, y 3) Manifestaron que tenían el deseo y que estaban disponibles de laborar más tiempo¹¹⁹.

A nivel nacional, cerca del 12,6% de la PEA se encuentra en condición de subempleo visible, presentándose la mayor incidencia en el dominio rural nacional (15%). **Por sexo**, la tasa de subempleo visible a nivel nacional, no muestra diferencias significativas entre hombres y mujeres (12,8% para los hombres, 12,1% para las mujeres); sin embargo, la brecha más amplia entre ambos sexos, se observa en el dominio rural nacional (15,5% para los hombres y 13,6% en el caso de las mujeres). **Por grupo étnico**, a nivel nacional el subempleo visible, o por insuficiencia de horas, afecta de similar manera a la población indígena y no indígena; en el dominio rural nacional es donde la población indígena presenta la tasa más alta (13,7%) y la no indígena (16,4%) presentan la tasa más alta. **Por la edad**, a nivel nacional la población de 25 años y más registra una tasa de subempleo visible menor a la observada en la población de 15 a 24 años; solamente en el dominio urbano metropolitano se observa que la tasa de los jóvenes de 15 a 24 es superada por la observada en el grupo de los adultos de 25 años o más (14,9% para los menores de 25 años y 11,7 para los mayores de esa edad). **Por la actividad económica**, las personas subempleadas se ubican principalmente en la agricultura (36,2%) y comercio, alojamiento y servicios (24%), en conjunto representan el 60,2% del total de subempleados. El aporte de Industrias manufactureras, minas y

¹¹⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES política de desarrollo social y población, *op. cit.*, pág. 42.

¹¹⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, *op. cit.*, pág. 34.

canteras también resulta significativo representando el 12,1%. **Por categoría ocupacional**, jornaleros o peones representan el mayor porcentaje de subempleados, lo cual se manifiesta en que el 26,4% se ubica en esta categoría; de igual manera, los empleados privados representan un 24,3% de la población subempleada¹²⁰.

1.4.7. Desempleo.

El INE define el concepto de desempleo indicando que es el que afecta a personas de 15 años o más, que, no estando ocupadas en la semana de referencia, están disponibles y buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica y tenían disponibilidad inmediata¹²¹. El nivel de desempleo es igual al porcentaje de desempleados con relación a la PEA¹²².

Recuerda KAPLAN que el desempleo estructural¹²³ se vuelve parte crucial de la problemática a cargo del Estado. El alto desempleo agobia los presupuestos y los programas sociales de los gobiernos, reduce sus ingresos impositivos. La ampliación de la división entre trabajadores cualificados y no cualificados y con ello de desigualdades de ingresos, contribuye a la multiplicación y refuerzo de malestares, tensiones y conflictos sociales y políticos. El argumento del alto costo del trabajo, por salarios, impuestos y cargas sociales a cargo de empleadores se esgrime en las crecientes demandas de desmantelamiento de los sistemas

¹²⁰ *Ibid.*, págs. 34-36.

¹²¹ *Ibid.*, pág. 37.

¹²² RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 240.

¹²³ El **desempleo estructural** suele explicarse por los obstáculos que dificultan la intermediación entre la oferta y demanda en el mercado laboral. Debido a la inadecuación de requisitos a nivel de la oferta y demanda laboral en materia de formación laboral, dispersión geográfica, etc., surgen dificultades en la asignación de trabajadores desocupados a las vacantes existentes. Esto puede explicar que existan simultáneamente personas desempleadas y puestos libres, e implica una reorganización y contemplar los tiempos necesarios para reentrenamiento. Además, se habla de **desempleo friccional** que se da en los ciclos económicos normales e implica una reducción continua de puestos de trabajo obsoletos y la creación de puestos nuevos; consiste básicamente en el período de tiempo normal que se requiere para encontrar un nuevo trabajo. A pesar de las medidas económicas que puedan tomarse, todas las economías de mercado exhiben siempre un cierto nivel de desempleo, que resulta de sumar los factores que generan el desempleo friccional y los del desempleo estructural (*Ibid.*, pág. 242).

protectores del trabajo y de la seguridad social, para la implementación de un régimen más flexible del trabajo¹²⁴.

El problema del desempleo trae consecuencias directas y duraderas para el individuo y su entorno familiar y social, resumidas en el deterioro del nivel de vida y problemas psíquicos. El desempleo por tiempo prolongado erosiona la formación profesional y la autoconfianza; se producen tendencias al aislamiento, crisis de identidad, enfermedades psicosomáticas y dependencias. Con respecto a las amenazas familiares, se habla también del peligro de problemas educativos de los hijos, el incremento de niños que tienen dificultades de conducta o que sufren de abandono, la renuncia a una adecuada formación profesional debido a la indiferencia ante el futuro¹²⁵.

SEGEPLAN ha señalado que, a pesar de los matices tan diferenciados que adquiere la tasa de desempleo, en general es bastante baja comparada con la de otros países, con lo que en primera instancia se podría considerar que el desempleo no es una situación que esté manifestando un problema grave para el desarrollo social de la población guatemalteca, al menos la mayoría de la PEA tiene algún tipo de empleo o se dedica a alguna actividad económica. El bajo nivel de desempleo está siendo solapado por el alto nivel de migración, principalmente de personas en edad de trabajar; se estima que alrededor de 1,5 millones de connacionales se encuentran en EEUU, esta válvula de escape está conteniendo un mayor deterioro del empleo en Guatemala. Sin embargo, no es lo único, a lo interno del mercado laboral guatemalteco se esconde un problema de amplia significación, la calidad de los puestos de trabajo generados¹²⁶. Las actividades económicas que más aportaron a la generación de empleos fueron, en orden de importancia, los servicios, comercio, agricultura e industria. Por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión

¹²⁴ KAPLAN, M.: *Estado y globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 90. 1ª ed., México, 2002, págs. 267-268.

¹²⁵ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 240-241.

¹²⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN– GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, pág. 42.

Social (MINTRAB), se definieron tres ejes estratégicos de trabajo: a) cumplimiento de la legalidad laboral; b) promoción del trabajo decente; c) diálogo social¹²⁷.

La **tasa de desempleo abierto** alcanzó a nivel nacional, un 3,24%, siendo el dominio urbano metropolitano el que presentó la mayor tasa de desempleo (5,6%); mientras, el dominio rural nacional presentó la tasa menor con el 2,3%. **Por sexo**, la tasa de desempleo abierto nacional, muestra que las mujeres experimentaron un porcentaje mayor (4,2%) respecto a los hombres (2,6%) durante los meses de estudio de la encuesta, destacando el dominio rural nacional, en el que se presenta la mayor diferencia entre hombres (1,5%) y mujeres (4%); y el dominio urbano metropolitano en donde la diferencia entre ambos grupos es menor (hombres, 5,5% y mujeres, 5,7%, respectivamente). **Por grupo étnico**, se observa que el desempleo abierto se presenta mayoritariamente en la población no indígena, comportamiento que se observa en todos los dominios de estudio, especialmente en el urbano metropolitano (5,7%, frente al 4,2% de la población indígena). **Por grupos de edad**, a nivel nacional, la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 (6,6%) es mayor en a la del grupo de adultos de 25 años o más (2%); tendencia que se reflejó en todos los dominios del estudio, especialmente en el urbano metropolitano (12,1% para los jóvenes entre 15 y 24 años, frente al 4,1% de los adultos de 25 o más años). **Por el tiempo buscando empleo**, el 36,8% de los desempleados han buscado trabajo durante un período de 4 semanas o menos, mientras que un porcentaje del 30,8% lo ha hecho por un período de más de 15 semanas¹²⁸.

Para concluir este epígrafe, señalar, con RIFKIN que, en las próximas décadas, el menguante papel de los sectores público y empresarial terminará afectando a la vida de la clase trabajadora de dos formas significativas. Los que estén empleados es posible que vean un recorte en su semana laboral, lo que les permitirá disfrutar

¹²⁷ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, Gobierno de Guatemala, Guatemala, enero 2015, pág. 28. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/informes/Informe_Presidencial_2014-2015.pdf (Fecha de consulta: 24.02.2016).

¹²⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, *op. cit.*, págs. 37-39.

de más tiempo libre. Muchos de los que están ya en programas reducidos de trabajo puede que estén siendo presionados por el mercado para emplear su tiempo libre en entretenimiento de masas y en consumir. Por el contrario, el creciente número de personas desempleadas o subempleadas caerán inexorablemente en una subclase permanente. Muchos no tendrán otra alternativa para sobrevivir, que la de caer en una economía irregular. Algunos llevarán a cabo trabajos ocasionales a cambio de comida y alojamiento. Otros caerán en el delito menor. El tráfico de drogas y la prostitución continuarán incrementándose a medida que millones de seres humanos, abandonados por una sociedad que ya no los necesita o que no aprecia su trabajo, intenten mejorar su destino en la vida¹²⁹.

1.4.8. Ingresos y salario mínimo.

1.4.8.a. Ingresos. Los ingresos salariales que perciben los trabajadores dependen de la ocupación principal y el sector económico al que estén vinculados (formal e informal), características que en buena medida están relacionadas con la cualificación de las personas. Esta disparidad de ingresos puede afectar el crecimiento económico a causa de un debilitamiento de la demanda agregada, la cohesión y la sostenibilidad social, además de la política¹³⁰.

El ingreso comprende, según el INE, todos los provenientes del empleo asalariado más los relacionados con el empleo independiente por concepto de beneficio o ganancia en la ocupación principal y secundaria. El ingreso promedio a nivel nacional se sitúa en Q. 2.053¹³¹. Con relación a los ingresos, el INE proporciona los siguientes datos:

a) Ingresos promedio por quintiles, Los resultados sobre el ingreso laboral de los ocupados (asalariados y trabajadores independientes), permiten

¹²⁹ RIFKIN, J.: El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. (Trad. G. Sánchez). PAIDÓS, colección Booket, 1ª edición, Barcelona, 2014, págs. 404-405.

¹³⁰ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población, op. cit., pág. 44.

¹³¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, op. cit., pág. 40.

determinar que el 20% de los trabajadores con menores ingresos (quintil 1), perciben en promedio un ingreso laboral mensual de Q. 375, mientras que el 20% de los trabajadores con mayores ingresos (quintil 5) recibe, en promedio, Q. 5.509,09 mensuales. La brecha entre ambos quintiles es equivalente a 15 veces el valor del ingreso percibido por el quintil más bajo.

- b) Ingreso por ocupación principal**, el ingreso promedio procedente del salario o de las ganancias, muestra una gran dispersión entre las diferentes ocupaciones, la que va desde Q 860 mensuales a Q 6,494. Se observa un aumento gradual del ingreso promedio, en la medida en que incrementa el nivel de calificación de las personas¹³².
- c) Ingreso por actividad económica**, los empleados en actividades inmobiliarias registran los mayores ingresos promedio (Q. 4.034), seguidos por actividades de administración pública y defensa (Q. 3.852), actividades financieras y de seguros (Q. 3.706), información y comunicación (Q. 3.397) y actividades profesionales, científicas y técnicas (Q. 2.840). El nivel más bajo de ingresos promedio lo registran los empleados de la actividad agrícola (Q. 1.021).
- d) Ingresos por área geográfica**, A nivel nacional, el ingreso promedio mensual de los ocupados (asalariados y trabajadores independientes) ascendió a Q. 2.053, siendo el dominio urbano metropolitano el que presenta los ingresos más altos (Q. 3.169,01); el ingreso promedio mensual del dominio rural nacional (Q 1.400,42), representa menos de la mitad del registrado en el dominio urbano metropolitano.
- e) Ingresos por categoría ocupacional (trabajadores asalariados o independientes)**, los niveles más altos se registraron en el dominio urbano metropolitano (Q. 2.923 trabajadores independientes y Q. 3.266 para trabajadores asalariados) y los más bajos, en el rural nacional (Q. 1.221 para trabajadores independientes y Q. 1.507 para trabajadores asalariados).

¹³² Directores y gerentes: Q. 6494; Ocupaciones militares: Q. 4.476; Profesionales científicos e intelectuales: Q. 4.405; Técnicos y profesionales de nivel medio: Q. 3.539; Apoyo administrativo: Q. 3.318; Operadores de instalaciones y máquinas: Q. 2.783; Trabajadores de servicios y vendedores: Q. 2.142; Oficiales, operarios y artesanos: Q. 2.101; Ocupaciones elementales: Q. 1.234,9; Agricultores y trabajadores calificados: 1.171. (*Ibid.*, pág. 41).

- f) **Ingreso según sexo**, los hombres siempre obtienen ingresos promedio superiores. Entre las mujeres, las asalariadas del dominio urbano metropolitano son las que obtienen los niveles de ingresos promedio más altos (Q. 2.897) y las trabajadoras independientes del dominio rural nacional, las que presentan los más bajos (Q. 1.085).
- g) **Ingreso promedio según horas trabajadas a la semana por categoría ocupacional**, la diferencia más significativa en el promedio de ingresos entre trabajadores asalariados e independientes, se da en el grupo de los que trabajan más de 48 horas a la semana (Q. 2.311 asalariados y Q. 2.862 los trabajadores independientes). Los trabajadores asalariados obtienen un mayor ingreso promedio respecto a los trabajadores independientes entre los que trabajan de 20 a 40 horas a la semana (Q. 2.492 asalariados y Q.1.535 los trabajadores independientes)¹³³.

1.4.8.b. Salario mínimo. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Gubernativo 288-2016, de 29 de diciembre de 2016, se estableció el salario mínimo que regiría en Guatemala en el año 2017, y que era para la actividad no agrícola y agrícola de Q. 86,90 diarios, equivalentes a Q. 2.893,21 (incluida la bonificación-incentivo de Q. 250,00), y para la actividad exportadora y de maquila, de Q. 79,48 diarios, equivalentes a Q.2.667,52 (incluida la bonificación-incentivo de Q. 250,00)¹³⁴.

1.4.9. Índice de precios al consumidor y costo de la vida.

1.4.9.a. Índices de precios al consumidor (IPC)¹³⁵. El IPC se calcula con base en un número fijo de bienes y servicios, pero se tienen variaciones porque generalmente el consumidor no utiliza siempre los mismos bienes y servicios, sino

¹³³ *Ibid.*, pág. 41-43.

¹³⁴ Para el año 2018 el salario mínimo, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Gubernativo 297-2017, de 27 de diciembre de 2017 quedó fijado en Q. 90.16 diarios para la actividad no agrícola y agrícola, equivalentes a Q. 2.992,37 (incluida la bonificación incentivo de Q. 250,00), y para la actividad exportadora y de maquila, en Q. 82,46 diarios, equivalentes a Q. Q. 2.758,16. (incluida la bonificación incentivo de Q. 250,00)

¹³⁵ Este índice mide la evolución de los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares en una determinada área. El conjunto de bienes y servicios cuyos precios son recopilados para el cálculo constituyen la canasta del índice (RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 194).

hace sustituciones por la fluctuación de los precios¹³⁶. Oficialmente en Guatemala el IPC mide la evolución de la variación de los precios medios de los bienes y servicios de una canasta representativa del consumo de los hogares de una determinada área geográfica, con referencia a un período de tiempo¹³⁷.

La economía de Guatemala no depende sólo de cómo se presente el fenómeno inflacionario y el costo de vida, estos últimos son el resultado de todos los factores que forman parte de nuestra economía como la industria, la producción, el empleo, el dinero con el que cuenta la población, el crédito, la inversión, los sistemas y entidades financieras, el sector externo con sus distintos elementos, como el comercio, el turismo, las remesas, el endeudamiento externo; la situación fiscal, las tasas de interés, las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, entre otros. Cada uno de estos factores deben contribuir y funcionar de tal manera que se logre un equilibrio en nuestra economía; sin embargo en Guatemala aún existen muchas deficiencias y vacíos que no lo permiten, no sólo por problemas de nuestras propias estructuras, sino sobre todo porque como país en proceso de desarrollo seguimos dependiendo de la fuerte presión de los países hegemónicos que siguen lanzando los brazos de la globalización para continuar dominando y condicionando a las pequeñas economías¹³⁸.

El IPC al mes de diciembre de 2017 se ubicó en 134,03 (en diciembre de 2016, era de 126.83), registrando una variación mensual de 0,95% (en el año anterior fue del 0,01%), y con relación a diciembre del año anterior la variación fue de 5,68% (a diciembre de 2016 era de 4,23%). La variación interanual en diciembre de 2017 (5,68%) se aceleró en 1,45 respecto a la observada en el mismo mes del año anterior (4,23%). Y con relación a la registrada en noviembre de 2017 (4,69%) subió 0,99 (en el año 2016 había bajado 0,44). La variación interanual al mes de diciembre

¹³⁶ CIFUENTES RAMÍREZ, T.: *Inflación y costo de la vida en Guatemala*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC. Boletín Economía al día. No. 9. Taller del IIES, Guatemala, 2009, pág. 3

¹³⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: *Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010*. *op. cit.*, pág. 35.

¹³⁸ CIFUENTES RAMÍREZ, T, *op. cit.*, pág. 5.

de 2017 (5,68%) (En 2016 era de 4,23% y fue la cuarta más alta del periodo) es la segunda más alta de las observadas en los meses de diciembre del período 2010-2016, y se encuentra 1,44 (en 2016 estaba 0,64) arriba del promedio (4,24) del período mencionado. La variación más alta en el lapso de análisis ocurrió en 2011 que fue de 6,20%¹³⁹.

1.4.9.b. Costo de Vida. El costo de vida, señala CIFUENTES RAMÍREZ, representa el valor o costo de los bienes y servicios que los hogares consumen para satisfacer sus necesidades, el cual fluctúa dependiendo del comportamiento del ritmo inflacionario y también de acuerdo con el valor adquisitivo de la moneda. Para entender el comportamiento del costo de vida se usa el IPC¹⁴⁰. La **canasta básica** está integrada por dos: la canasta básica alimentaria y la canasta básica vital o familiar¹⁴¹. La **Canasta Básica Alimentaria (CBA)** contiene 34 productos y cuantifica los gramos sugeridos para un hogar de 4.77 miembros, cubriendo el requerimiento energético de 2,262 calorías. En su formulación, sigue la metodología de gasto que observa los patrones de consumo efectivo, es decir no es una canasta con fines normativos, como ocurriera si fuese dietética¹⁴².

El costo de adquisición de la *canasta básica alimentaria* a diciembre de 2017 fue de Q. 3.571,54 (en diciembre de 2016 fue de Q. 3.958,80, más alto debido a la

¹³⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor -IPC-. Diciembre 2017, base diciembre 2010. Guatemala, enero 2018, págs. 4 a 7. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144053OKCT0J19T3eemett7oXGADGnKfXJYfiA.pdf> Fecha de consulta: 22.01.2018). INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010, op. cit., págs. 4-7.

¹⁴⁰ CIFUENTES RAMÍREZ, T., *op. cit.*, pág. 3.

¹⁴¹ RAYMUNDO RAYMUNDO, L. A.: Canasta básica en Guatemala, Diagnóstico, Tendencias, Monitoreo. Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Comunidad -CEIBA-, Multiservicios Agroindustriales, Entrepueblos y Gobierno Vasco. Guatemala, agosto 2010, pág. 3.

¹⁴² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA), diciembre 2017. Guatemala, enero 2018, pág. 2. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144155IRUdaAe4166Xv2U07PJoLJEGVoNqn8JW.pdf> (Fecha de consulta: 18.01.2018). Con anterioridad se estimaba que la CBA es la cantidad de consumo diario para una familia de 5,38 integrantes, cifras oficiales compuestas por productos lácteos, carnes, huevos, frijoles, cereales, azúcares, grasas, verduras, frutas y otros productos básicos. CIFUENTES RAMÍREZ, T., *op. cit.*, pág. 4. También: RAYMUNDO RAYMUNDO, L. A., *op. cit.*, pág. 3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010, op. cit., pág. 34 (fecha de consulta: 12.02.2017).

modificación en los parámetros de computo)¹⁴³. La **Canasta Ampliada (CA)** o **Básica Vital (CBV)**, la constituye el conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de la familia. Según datos oficiales se compone de alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, comunicaciones, recreación, cultura, bienes y servicios diversos¹⁴⁴. El costo de adquisición de la CA al mes de diciembre de 2017 es de Q. 8.246,46 (En diciembre de 2016 se estableció en Q. 7.224,09, mientras que en diciembre de 2015 era de Q. 6.550,73). La CA se ha incrementado, por tanto, en un 14,15% desde diciembre de 2016 y en un 25,88% desde diciembre de 2015¹⁴⁵.

Si se toma el ingreso promedio de las personas, que asciende a Q. 2.053, se aprecia que este queda muy por debajo del salario señalado como mínimo por el gobierno guatemalteco para el año 2017, situado, según se acaba de ver, en Q. 2.893,21 (Q. 2.992,37 para 2018), y para la actividad exportadora y de maquila, de Q. 2.667,52 (Q. 2.758,16 para 2018). Naturalmente esta situación se puede considerar como un elemento de incumplimiento de la ley, de falta de actuación de la inspección laboral y de presencia de organizaciones sindicales capaces de exigir el cumplimiento del salario mínimo en el país, situación que también es consecuencia de la alta informalidad laboral por la que atraviesa el país. La situación descrita se agudiza aún más si se compara el salario promedio obtenido por los trabajadores con el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) para una familia de 4,77 miembros, que llegó a cotizarse en Q. 3.571,54 en diciembre de 2017, una diferencia de más de Q. 1.518,54 respecto del salario promedio. Si se compara el salario promedio, con el costo de la canasta ampliada o básica vital (CA), que a diciembre de 2017 se sitúa en Q. 8.246, 46, la diferencia es de más de Q. 6.000 (el salario promedio no

¹⁴³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA), diciembre 2017, op. cit., pág. 2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010, op. cit., pág. 13.

¹⁴⁴ CIFUENTES RAMÍREZ, T., *op. cit.*, pág. 4. También: RAYMUNDO RAYMUNDO, L. A., *op. cit.*, pág. 3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010, op. cit., pág. 34.

¹⁴⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA), diciembre 2017, op. cit., pág. 2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010, op. cit., pág. 13.

alcanzaría a cubrir ni tan siquiera un tercio de la CA). Estas diferencias en materia salarial atentan contra los compromisos asumidos en el Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Guatemala, que exige tomar en consideración para la fijación de los salarios mínimos, tanto las necesidades del trabajador y su familia como factores económicos, según ya se reconocía por SEGEPLAN en 2014¹⁴⁶.

1.4.10. Trabajo infantil.

El trabajo infantil se define por el INE como cualquier trabajo o actividad que priva a los niños de su infancia. Se trata de actividades que son perjudiciales para su salud física y mental, por lo cual impiden su adecuado desarrollo. A este respecto, a nivel nacional un 9,2% de niños entre 7 y 14 años realiza algún tipo de actividad económica y la mayor tasa de ocupación infantil se registra en el dominio rural (13,4%), mientras que la tasa más baja se da en el dominio urbano metropolitano (1,7%)¹⁴⁷. Desde otras perspectivas:

- a) **Por sexo**, en el trabajo infantil hay un mayor involucramiento de los varones que de las mujeres, comportamiento que se mantiene en todos los dominios de estudio; salvo en el caso del dominio urbano metropolitano, donde se observa que el 57,8% de los niños trabajadores son hembras.
- b) **Por grupo étnico**, a nivel nacional el 77,1% de los niños que realizan alguna actividad económica son indígenas; en el dominio resto urbano casi el 68,4% de los niños lo son, porcentaje que se incrementa en el dominio rural nacional (79,6%) más de la mitad de los niños que laboran no son indígenas (53,9%); además en el dominio urbano metropolitano el 42,1% son no indígenas.
- c) **Por ocupación**, el 46,5% de los niños están involucrados como trabajadores en ocupaciones elementales; 31% son agricultores y trabajadores

¹⁴⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, págs. 45-46.

¹⁴⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA –INE-, *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017*, *op. cit.*, págs. 44-45.

calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, mientras que en trabajos de servicios y vendedores de comercios y mercados se ubica el 16,67%.

- d) Por actividad económica**, es en la agricultura en donde se ocupa el mayor porcentaje de niños, con el 67,8%; seguida del comercio, alojamiento y servicios de comida, con el 18,5%; e industrias manufactureras, con el 7,6%¹⁴⁸.

1.4.11. Seguridad social.

La cobertura universal de protección social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales que permite consolidar el desarrollo económico y social, al reducir la pobreza y la desigualdad promoviendo la inclusión social. Además de elevar la dignidad de cada ciudadano, en combinación con otras políticas contribuye al incremento de la productividad y la empleabilidad. Así, la extensión de la cobertura se convierte en una de las prioridades más urgentes para alcanzar un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y trabajo decente para hombres y mujeres¹⁴⁹.

Como señala WEBER, los derechos sociales fundamentales, como mandato jurídico-constitucional de configuración para el legislador, desarrollan su efecto específico en el sistema tradicional de la seguridad social. Esto es válido especialmente para los sistemas concretos de protección social: el fomento de la formación, el fomento del trabajo, la seguridad social, la compensación social, el derecho a subsidio familiar por hijos y a subsidio de vivienda, la asistencia a la infancia y a la juventud y la asistencia social. La asistencia social se ha desarrollado a partir de la antigua asistencia a los pobres y es la rama más antigua de las prestaciones sociales. Las prestaciones de la «previsión social» sirven para compensar los daños que el individuo ha sufrido por servir al Estado o para los que el Estado tiene una responsabilidad especial. Mientras que la asistencia social concede una protección mínima necesaria para la manutención o se reduce a

¹⁴⁸ *Ibid.*, págs. 45-46.

¹⁴⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2015*, *op. cit.*, pág.54.

ayudas en situaciones específicas (por ejemplo, enfermedad, vejez), el fundamento jurídico para la seguridad social es la prevención de los asegurados a través del pago de cuotas¹⁵⁰.

Con relación a la cobertura de la seguridad social, RESICO en general comprende los seguros sociales, la protección social ante problemas como el retiro, la edad avanzada, la pobreza, la incapacidad, el desempleo y otros. Un seguro social consiste en la recepción de beneficios, sobre la base de los aportes previos al sistema, como en el caso de las pensiones, los seguros de desempleo, etc. Los seguros de retiro o jubilaciones, en particular, se pagan como proporción del sueldo, dado que se financian con aportes del empleado (y en algunos casos del empleador también) y se cobran cuando la persona llega a la edad de retiro, en forma de compensación diferida. El seguro de retiro estatal, generalmente, es un sistema obligatorio y subsidiado por el Estado¹⁵¹.

Desde mediados de la década de 1980, indica AYALA CAÑÓN, la mayoría de los países industrializados han experimentado reformas importantes de su sistema de protección asistencial. La experiencia acumulada permite contar con un amplio elenco de elementos de juicio para valorar la eficacia y los límites de las distintas opciones adoptadas, siendo las principales alternativas:

- a) Las rentas mínimas de inserción.
- b) Supeditar el cobro de la prestación a la realización de trabajos públicos, a menudo calificados como de interés social (*workfare*).
- c) Definición de nuevas modalidades de subsidios al empleo¹⁵².

¹⁵⁰ WEBER, A.: «Estado social, derechos sociales fundamentales y protección social en la República Federal de Alemania», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 575-576.

¹⁵¹ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 274.

¹⁵² AYALA CAÑÓN, L.: «Pobreza y protección social: las reformas necesarias», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, págs. 270 y 283-289.

En cuanto a las pensiones, considera BARR que las decisiones para las pensiones son complejas. En términos macroeconómicos sólo importan tres variables: el número de pensionistas con relación a los trabajadores, la cuantía de la pensión media en relación a las ganancias medias, y la producción. Sin embargo, la política de pensiones no se centra solo en aspectos económicos, sino que otros argumentos son relevantes para la financiación. 1) La financiación contribuye a la diversidad y a la posibilidad de elegir. 2) Puede gozar de mayor percepción de legitimidad. 3) La decisión entre los sistemas de reparto y de financiación puede estar influida por la elección de objetivos. 4) Hay argumentos de política económica: por ejemplo, dada la historia del fracaso de los gobiernos en Iberoamérica, los argumentos a favor de los planes financiados son mayores en estos países que en Canadá o Suecia¹⁵³.

La tendencia en los últimos años, destaca SÁNCHEZ SÁNCHEZ, es que, ante la necesidad de establecer reformas en los sistemas de pensiones de la mayoría de los países, distintos organismos internacionales han manifestado sus recomendaciones al respecto. Sintéticamente podrían señalarse dos posturas claramente diferenciadas: la del Banco Mundial, con una propuesta centrada en el individuo¹⁵⁴, y el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que plantean una concepción de carácter colectivo¹⁵⁵. Estas posturas han tendido a converger y flexibilizar sus posiciones

¹⁵³ BARR, N.: «La reforma de las pensiones: análisis económico y algunas opciones de política», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 673.

¹⁵⁴ El Banco Mundial, desde mediados de la década de 1990, defiende un sistema de pensiones en tres pilares, con el fin de no mezclar objetivos de reducción de la pobreza con el objetivo de sustitución de rentas: 1) Se garantizarían unas pensiones mínimas, posiblemente uniformes, que podrían financiarse mediante el sistema de reparto o por impuestos generales. 2) La sustitución de rentas con base en la capitalización y gestionado por entidades privadas, lo que evitaría los problemas políticos que afrontan los sistemas de pensiones. 3) Habría un tercer pilar a título voluntario, de manera que los individuos pudieran completar sus pensiones con el producto de sus inversiones en planes de ahorro incentivados con un beneficioso trato fiscal. El esquema en tres pilares planteado por el Banco Mundial no difiere del que presentan la mayoría de los países de nuestro entorno, siendo lo más destacable el protagonismo que se atribuye a la capitalización frente al reparto, centrándose aquí sus principales detractores y defensores (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: «Pensiones de la Seguridad Social: reforma de la pensión de jubilación», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 87).

¹⁵⁵ La Organización Internacional del Trabajo ofrece dos propuestas alternativas para los sistemas de pensiones. La primera de ellas consistiría en una estructuración en distintos pilares. En un primer pilar se atendería la lucha contra la pobreza, mediante prestaciones condicionadas a carencias de recursos y financiadas con impuestos generales. En un segundo pilar se atendería la garantía de rentas en la vejez mediante un sistema obligatorio, de gestión pública, basado

dada la necesidad de reformar atendiendo a los condicionantes políticos y sociales de cada país en concreto¹⁵⁶.

La administración del régimen de seguridad social guatemalteco está confiada, por mandato constitucional, al IGSS¹⁵⁷, el cual comprende protección y beneficios que, en general, cubren las siguientes áreas: a) área de servicios de salud que incluye la promoción de la salud, lucha contra las enfermedades, los accidentes y maternidad; y, b) área de servicios pensionales que contiene la protección en caso de invalidez y vejez y amparo ante las necesidades creadas por la muerte. Hasta diciembre de 2013, la estimación de trabajadores afiliados cotizantes al IGSS, sumaban un total de 1,2 millones de personas, lo que equivalía a 20,7% de la población ocupada. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), el 36% de los asalariados están afiliados al IGSS, siendo el dominio urbano metropolitano el que presenta el mayor porcentaje de afiliación (58,6%). Estos datos evidencian que el país ostenta los niveles de afiliación más bajos a nivel de Latinoamérica, ya que el promedio es de 53%¹⁵⁸. Lo más preocupante es que la evolución en los últimos años ha ido reduciéndose progresivamente, partiendo de una proporción de 29% en 2000 a alrededor del 20% en 2013. En contraste, aunado a la baja cobertura de la

en el reparto bajo un esquema de prestaciones definidas. La otra alternativa diseñada por la OIT, que en la práctica no se alejaría demasiado de los sistemas de reparto conocidos, pretende incrementar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, por lo que se basa en un sistema de cotizaciones definidas, aunque teóricas. Por esta vía, se ha producido un acercamiento entre las propuestas del Banco Mundial y las de la OIT. En este sistema de cotizaciones definidas teóricas, el afiliado acumula unos derechos teóricos en función de sus cotizaciones y del interés teórico considerado según la evolución del PIB o de los salarios. Estos derechos teóricos desempeñarán un papel como de renta vitalicia llegada la jubilación. Esta alternativa debe contar igualmente con una cobertura para las situaciones de pobreza (*Ibid.*, págs. 87-88).
¹⁵⁶ *Ibid.*, págs. 86-88.

¹⁵⁷ El Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social (IGSS) fue inaugurado el 2 de enero de 1948, por Arévalo Bermejo, presidente de la República, siendo el primer presidente de la institución José Rolz Bennet. Se nutre con aportaciones del Estado, los trabajadores y patronos, y cuenta con cobertura en los siguientes seguros: riesgos profesionales, maternidad y hospitalización, viudedad y orfandad, enfermedades generales e invalidez y vejez (PELÁEZ ALMENGOR O. y VALLADARES VELMAN, L. R.: *Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social 1948-2014*, Óscar Peláez Almengor, 1ª ed., Guatemala, 2014, págs. 1-3).

¹⁵⁸ La afiliación a la seguridad social no está generalizada en la región latinoamericana. En efecto, los niveles de afiliación a la seguridad social entre los ocupados son del orden del 53% en el promedio de América Latina [...]. Una vez más, se distinguen dos situaciones en la subregión centroamericana: por un lado, Nicaragua, Honduras, Guatemala, y El Salvador con niveles de afiliación muy bajos, entre 17,4% y 28,7% y, en el otro extremo, Panamá y Costa Rica con niveles de afiliación en torno al 50% y 70% de los ocupados, respectivamente, por encima del promedio latinoamericano. Estos últimos son, además, los países de Centroamérica con menor grado de pobreza y de informalidad, esto es, con un mayor número de trabajadores que está ocupado en empresas formales y cotiza a la seguridad social (BUONOMO ZABALETA, M.: *Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana*. CEPAL, Serie Estudios y perspectivas, México núm. 148. México, 2013, pág. 30).

seguridad social, en el país el 63% de los hogares no tienen acceso a ningún tipo de protección social, incluyendo el ámbito no contributivo. De ellos, una proporción más alta está representada por los hogares del 40% más pobre (81%)¹⁵⁹.

Guatemala es por mucho el departamento que concentraba la mayor afiliación (66,5%). Según actividad económica, los servicios, el comercio y la agricultura concentraban la mayor parte de los cotizantes (81,6%), lo que es congruente con los sectores económicos que más contribuyeron a la generación de empleo. El grupo edad comprendido entre los 20 y 44 años, era el más representativo en los afiliados al seguro social, destacándose dentro de él, la participación preponderante de los hombres respecto de las mujeres. En 2013, el IGSS brindó cobertura a casi tres millones de guatemaltecos (2.940.149 personas), monto que incluye a los afiliados y sus beneficiarios, esposas y compañeras, los hijos menores de 7 años, los pensionados y jubilados; lo que representa el 19,1% de cobertura con respecto a la población total del país¹⁶⁰.

En materia de prevención y atención de los riesgos del trabajo existen programas del IGSS y del MINTRAB, los cuales son responsabilidad del patrono, del trabajador y de las instituciones mencionadas conforme a los artículos 197, 198 y 201 del Código de Trabajo. Sin embargo, no siempre dichos programas logran su cometido. Con relación a los regímenes complementarios o privados de pensiones, se carece de regulación específica en la materia. Consecuentemente, no existe una autoridad reguladora o supervisora del sistema privado de pensiones. El Observatorio de la Democracia en Centroamérica (ODC) expresa que resulta urgente impulsar reformas normativas en tres direcciones: 1) Para regular la gradualidad del proceso de universalización de la seguridad social; 2) Para reforzar el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social de parte del Estado, los patronos y los trabajadores; y 3) Para garantizar a todas las personas el acceso a un sistema de

¹⁵⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, pág. 47 e *Ibid.*, págs. 33-34.

¹⁶⁰ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, págs. 47-48.

pensiones, de acuerdo a las necesidades y potencialidades de cada uno¹⁶¹, siendo recomendable la universalización del servicio del sistema de seguridad social, reformando para ello la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social¹⁶², así como la aprobación de una Ley de Régimen Privado de Pensiones Complementaria de una Ley del Régimen Contributivo de Pensiones¹⁶³.

El PG17 dedica al rubro pensiones la cantidad de Q. 233.000.000,00, en tanto que a jubilaciones se destinan Q. 4.004.163.629,00. Por cuota patronal IGSS, programa AEM e IVS, se ha presupuestado la cantidad de Q. 205.000.000,00¹⁶⁴.

1.5. PANORAMA SOCIAL.

1.5.1. Educación.

FERNÁNDEZ DEL BLANCO manifiesta que en el siglo XIX, la educación se convertiría en un canal de movilidad social al permitir que el esfuerzo educativo se viera correspondido con ascensos en las escalas salariales y ocupacionales, en tanto que en el siglo de la globalización, la educación será antes que nada un recurso, como ocurre en algunos países asiáticos que antes de dar el salto al desarrollo se dedicaron a acumular capital intelectual, por lo que puede decirse que no ha habido país que haya logrado un nivel sostenido de crecimiento sin que haya solucionado primero el problema de la universalización de la educación básica; lo que demuestra que cuando dos países realizan intercambios económicos, lo que ponen a competir no es tanto su sistema tecno-productivo sino su sistema educativo. El problema más serio que afecta a América Latina en el campo educativo es la brecha que existe entre educación y equidad, que solo se superará cuando la educación mejore los niveles de competitividad al agregar valor intelectual y técnico a los procesos productivos. Y es esta dinámica perversa entre educación

¹⁶¹ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M.: «Pobreza y desigualdad endémica como resultado de una política pública desfinanciada y excluyente» en Jaime Ordóñez, dir. Primer informe centroamericano de gobernabilidad jurídica e institucional 2007/2008. Guatemala. Observatorio de la Democracia en Centroamérica, Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. Asociación de Estudios para el futuro. 1 ed. San José, 2007, págs. 184-185.

¹⁶² Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto número 295 del Congreso de la República.

¹⁶³ *Ibid.*, págs. 198-200.

¹⁶⁴ Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República, artículo 6.

y movilidad social la que ha provocado, en parte, la proletarización de la clase media latinoamericana, esa clase que se gasta todo lo que tiene en aparentar tener todo lo que le hace falta¹⁶⁵.

La educación, expone KAPLAN, abarca aspectos y problemas de la socialización, la capacitación y la especialización de la fuerza de trabajo en distintos niveles, la formación profesional, el reajuste continuo de calificaciones, la disciplina y motivación, la conducta, la estructura de personalidad. La educación se entrelaza con las funciones estatales en cuanto a la cultura, la ciencia y la tecnología¹⁶⁶, resultando, en opinión de GONZÁLEZ SEARA, DEL RÍO MARTÍNEZ y VIAÑA REMIS, un factor de primer orden para la reforma y reorientación del EB de cualquier país, pero, además, es un instrumento decisivo para que toda la humanidad pueda avanzar en el camino de la democracia, de la libertad, de la paz y de la justicia¹⁶⁷.

Sin embargo, indica MAYOR ZARAGOZA, la educación del siglo XXI no garantiza aún la igualdad de oportunidades. Si la escuela se queda tal como está, será un factor de exclusión pues, aunque el 80% de los alumnos de una misma promoción llegue al bachillerato, todos lo que no lo hagan están programados para ser excluidos, no tendrán acceso a las «autopistas» de la información, serán relegados hacia los «subterráneos» de la información. Hoy es necesario compaginar la misión tradicional de la escuela, la perpetuación y transmisión del saber, con la nueva exigencia a la cual debe enfrentarse: proponer un entorno y una formación que respondan a los nuevos retos y exigencias del mercado laboral, favoreciendo el plurilingüismo desde su primera infancia¹⁶⁸.

¹⁶⁵ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, págs. 16-17.

¹⁶⁶ KAPLAN M., *Estado y globalización*, *op. cit.*, pág. 276.

¹⁶⁷ GONZÁLEZ SEARA, L., DEL RÍO MARTÍNEZ, M. L. y VIAÑA REMIS, E.: «Educación y sistema educativo», en *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997, págs. 98-99.

¹⁶⁸ MAYOR ZARAGOZA, F.: «La educación para todos durante toda la vida: un reto para el siglo XXI», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 583-587.

El conocimiento y la tecnología aparecen como un factor decisivo de la producción, pero, al mismo tiempo, originan un desplazamiento de los conflictos sociales, centrado en la lucha por la apropiación y control de los resortes y ámbitos donde se genera y distribuye el saber, los descubrimientos científicos, las patentes y productos culturales cuyos derechos de propiedad devienen mucho más estratégicos que las viejas concesiones ferroviarias o mineras¹⁶⁹.

La financiación de la enseñanza constituye uno de los temas clásicos de los debates sobre política educativa, suscitando una gran atención cómo deben repartirse los costes entre los usuarios de los servicios educativos y el sector público¹⁷⁰.

El ODC, tratándose de Guatemala, considera que el sistema educativo está anquilosado, escasamente financiado y es poco eficaz para adaptarse a las necesidades y aspiraciones de una sociedad multiétnica, plural y compleja¹⁷¹.

No es lo mismo educar para un sistema abierto y democrático, que para uno cerrado y autoritario. Y tampoco da igual declarar abiertamente los fines que se persiguen, que disimularlos de forma más o menos camuflada, mediante un «currículum oculto. Por otra parte, ningún sistema de enseñanza parte de cero ni actúa en el vacío. La educación es siempre el sedimento de la evolución de una sociedad determinada, y cada sociedad tiene sus propios fines educativos, aunque algunos de ellos puedan ser compartidos por otras muchas sociedades. En el proceso intervienen, además de la enseñanza formal, los padres, los otros niños, los adultos, el Estado, las Iglesias, los medios de comunicación. El sistema es quien tiene asignada hoy, de un modo sistemático, no sólo la transmisión de conocimientos, sino la socialización de la generación joven para que interiorice los valores e ideales de la sociedad y de sus distintos grupos¹⁷².

¹⁶⁹ GONZÁLEZ SEARA, L, DEL RÍO MARTÍNEZ, M. L. y VIAÑA REMIS, E., *op. cit.*, pág. 97.

¹⁷⁰ MANCEBÓN TORRUBIA, M. J.: «Revisión del sistema educativo: una valoración económica», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 212.

¹⁷¹ ESCOBAR MENALDO R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 179-180.

¹⁷² GONZÁLEZ SEARA, L, DEL RÍO MARTÍNEZ, M. L. y VIAÑA REMIS, E., *op. cit.*, pág. 96.

Guatemala se encuentra entre los países con menores índices educativos de toda América Latina, como promedio ponderado de los índices de analfabetismo, años de escolaridad de la población, porcentaje de alumnos que completan la educación primaria, proporción de alumnos matriculados en secundaria y en educación terciaria y financiamiento de la educación¹⁷³. La crisis educativa se agrava si se conjuga con el género, y es que el derecho a la educación de las mujeres es todavía un desafío. Para el año 2011, tres de cada diez mujeres mayores de 14 años, y una de cada diez, entre 15 y 24 años, no sabían leer y escribir. Una de cada dos mujeres indígenas mayores de 14 años no sabía leer y escribir¹⁷⁴.

La crisis occidental de la educación no es más que un componente de la crisis general de la sociedad, desde el mercado de trabajo y el desempleo hasta la identidad nacional, desde la familia y el sistema de valores, hasta el funcionamiento del sistema democrático. La crisis educativa no se debe principalmente a que la enseñanza no cumpla los objetivos que tiene asignados, sino al hecho decisivo de que no se conoce bien cuáles son esos objetivos y las finalidades que se desean alcanzar¹⁷⁵.

Expone SEGEPLAN que existen muchas convenciones, acuerdos y leyes que reafirman el derecho que tienen todos los habitantes del país para educarse, entre estos la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Ley de Educación y la Convención de Derechos de los Niños. Una de estas leyes, la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2011) afirma que todas las personas tienen derecho a la educación y manda a aprovechar los medios que el Estado pone a su disposición para su educación, sobre todo de los niños y los adolescentes. La Política de Desarrollo Social y Población (PDSP), elaborada con posterioridad a la aprobación de la ley, plantea dos objetivos en relación al tema educativo. El

¹⁷³ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 179-180.

¹⁷⁴ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 168.

¹⁷⁵ GONZÁLEZ SEARA, L, DEL RÍO MARTÍNEZ, M. L. y VIAÑA REMIS, E., *op. cit.*, págs. 96-97.

primero, se refiere a educar a la población en temas de población y desarrollo y el segundo objetivo está encaminado a aumentar la incorporación y permanencia en la escuela de niños, niñas y jóvenes en un 30 por ciento¹⁷⁶.

Pese a ello, ESCOBAR MENALDO y MORALES DE BATRES indican que, aunque la propia Constitución y la ley reconocen el carácter gratuito, universal y obligatorio de la educación primaria y secundaria, Guatemala no cuenta con cobertura universal para los primeros años de la primaria¹⁷⁷.

Preocupante es aún el índice de analfabetismo en el país, señalando a este respecto CONADUR que, en Guatemala, el analfabetismo es el reflejo de un entorno económico, social y cultural excluyente que ha relegado del sistema educativo a la población adulta mayor de 15 años, especialmente a mujeres y jóvenes del área rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En el período comprendido entre 2002 y 2011, el analfabetismo referido a personas mayores de 15 años reflejó una tendencia a la baja, pues disminuyó de 29,32 a 17,46%, es decir, se redujo 11,86 puntos porcentuales. Esto es resultado de la ampliación de cobertura del nivel primario y del impulso de los programas de alfabetización y post-alfabetización para la población adulta¹⁷⁸.

Los dos objetivos en educación de la PDSP presentan diferentes avances. Puede decirse que el objetivo relacionado con la educación en población, se cumple a través de los contenidos del Curriculum Nacional Base (CNB), mientras que el objetivo relacionado con el aumento de cobertura no se ha logrado. Las tasas netas de escolaridad del año 2015 muestran que la más alta se registra en el nivel de educación primaria (80,42%), le sigue el nivel de preprimaria y el ciclo de educación básica con tasas cercanas al 45%, mientras que el ciclo diversificado presenta la tasa neta más baja con un 23,99%. Este objetivo de la PDSP encuentra coincidencia

¹⁷⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, *op. cit.*, pág. 35

¹⁷⁷ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 179.

¹⁷⁸ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 168.

con el PNDesarrollo y con la Política General de Gobierno, con lo cual se esperaba que, en el corto plazo, los resultados se traduzcan en una mejora de las oportunidades para los niños, niñas y adolescentes¹⁷⁹.

La CC, en SCC de 30 de enero de 2008, Expediente 448-2006, Gaceta 87, consideró que el derecho a la educación es un derecho universal que comprende el derecho fundamental de recibir gratuita y obligatoriamente educación primaria y secundaria, y la posibilidad de tener acceso a una formación técnica y profesional; sin embargo, en cuanto a la educación superior, si bien esta debe hacerse accesible a todos, es sobre la base de la capacidad y rendimiento académico de cada uno, y en función de los méritos respectivos. La educación superior estatal debe entenderse como un servicio público, en cuya prestación se debe observar el respeto a los derechos fundamentales¹⁸⁰, el cual debe ser proporcionado y facilitado por el Estado (art. 71 CPRG), por medio de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser a esta a la que corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior estatal, en ejercicio de su autonomía¹⁸¹.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) recibe del PG17 Q. 13.809.936.053,00, lo que representa el 18,10% del presupuesto de gastos, siendo el ministerio con mayor presupuesto. A esa cantidad se debe agregar las presupuestadas para la Universidad de San Carlos de Guatemala, ente autónomo que cuenta con su propio presupuesto, (aporte constitucional: Q. 1.525.872.000,00, más otros aportes por Q.

¹⁷⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016*, *op. cit.*, págs. 50-51.

¹⁸⁰ En cuanto a los Derechos Fundamentales, señala MARTÍN-RETORTILLO que si se insiste en la pregunta de qué debe hacer el Estado ante los derechos fundamentales y libertades públicas, la respuesta es variada, plural y dispersa. En primer lugar, es no hacer nada; dejar hacer en el sentido más simple. En segundo lugar, el Estado asume el compromiso de vigilar el campo, las reglas de juego para que aquellas puedan tener vida, lo que le sería exigido sin falta, incluso ante los tribunales o pudiendo saltar la chispa de la responsabilidad internacional, patrimonial o de otro orden. En tercer lugar, hay un tercer bloque de actuaciones del Estado en las que no resultará afectado por la existencia de una libertad; en tales casos, el ejercicio de la libertad, ni debe interferir ni debe servir de excusa para impedir la respuesta pública necesaria. Un cuarto capítulo va a deparar un enorme cajón de sastre, con multitud de respuestas (MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Los derechos fundamentales como ámbito de libertad y compromiso de prestaciones», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 477-479).

¹⁸¹ CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los Derechos Fundamentales». *Opus Magna Constitucional*, Tomo I, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2010, págs. 164-165.

200.000.000,00). Además, se debe considerar el presupuesto de inversión en el MINEDUC, por importe de 127.269.025,00, y para la Universidad de San Carlos de Guatemala por importe de Q. 42.000.000,00. Finalmente, se agrega también el aporte a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Q. 3.600.000,00. El total consignado directamente en el PG17 para la educación, asciende a Q. 15.708.677.078,00, algo más de una quinta parte de los gastos presupuestados (20,40%)¹⁸².

1.5.2. Salud.

El Estado providencia podría definirse como aquel que se preocupa de la buena salud física y psíquica de los ciudadanos desde antes de su nacimiento hasta, al menos, su muerte. Existe una conexión natural entre el Estado providencia y el servicio público de la salud¹⁸³, y es que, como señalan REBOLLO PUIG, CUENCA GARCÍA y DEL RÍO MARTÍNEZ, el EB tiene en la sanidad pública una de sus más notables manifestaciones, siendo casi inevitable asociar la idea del EB, como la similar al Estado social, con algunos campos concretos de actuación pública en los que unánimemente se incluye la sanidad., no estando descaminada tal asociación de ideas, porque, verdaderamente, el EB entraña unas funciones públicas sanitarias mucho más extensas de las que aceptaba el Estado liberal, no siendo las diferencias de grado, sino de esencia¹⁸⁴. Desde el punto de vista del bienestar social, ORTÚN RUBIO considera que las decisiones clínicas han de valorarse de acuerdo con tres

¹⁸² Dentro del presupuesto del MINEDUC, destacan las siguientes partidas: educación física, recreación y deportes: Q. 220.966.771,00; educación escolar preprimaria: Q. 1.718.044.684,00; educación escolar primaria: Q. 7.700.947.192,00; educación escolar básica: Q. 996.676.743,00; educación escolar diversificada: Q. 519.987.406,00; Consumo adecuado de alimentos: Q. 793.226.000,00; educación extraescolar: 120.683.394,00; cobertura educativa preprimaria y primaria: Q. 72.627.366,00; alfabetización: 248.380.051,00; y diversificado por cooperativa: 180.000.000,00. Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

¹⁸³ MOREAU J.: «Características y peculiaridades de la administración pública de la salud en el Derecho francés contemporáneo», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 717.

¹⁸⁴ REBOLLO PUIG, M., CUENCA GARCÍA, A. y DEL RÍO MARTÍNEZ, M. J.: «Sanidad», en *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997, pág. 217.

criterios: 1) evidencia científica de efectividad y adecuación; 2) orientación hacia las utilidades del usuario; y 3) interiorización del coste social de oportunidad¹⁸⁵.

Se plantea, como indica OCHOA MONZÓ, una mayor preocupación por el cómo se hacen las cosas y cómo se prestan determinados servicios públicos, ligada a una especie de presunción de ineficiencia de lo público que está desembocando, para la doctrina, en una búsqueda de la legitimidad administrativa no ya tanto en el *qué* o en el *cuánto*, sino en el *cómo* se hacen las cosas, apareciendo así las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en el actuar administrativo conectadas a una *legitimidad por rendimientos*, al final de lo cual puede estar una disminución del Estado del bienestar. Disminución no asumible para algunos autores, que ya hace años advirtieron que «el objetivo fundamental de la reducción del crecimiento del gasto sanitario no se puede llevar a cabo por la vía de reducir las prestaciones sanitarias pues es incompatible con el Estado del bienestar, por lo que la única alternativa viable es la racionalización y eficiencia del gasto»¹⁸⁶.

Como sostiene LÓPEZ i CASANOVAS, la justificación misma de la intervención pública en la sanidad cuenta con importantes argumentos: la mejora del bienestar colectivo que se deriva de la corrección de los fallos del mercado en sanidad, así como la mejora del bienestar social que determinadas formas de intervención redistributiva en materia de salud pueden provocar. Otros argumentos pueden derivar de:

- a) La existencia de poder monopólico en la oferta de cuidados de salud.
- b) La posible existencia de externalidades.
- c) La información, que se convierte también en bien público.

¹⁸⁵ ORTÚN RUBIO, V.: «Reforma de la sanidad», en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 168.

¹⁸⁶ OCHOA MONZÓ, J.: «La crisis económica y sus consecuencias para el sistema nacional de salud». *Crisis, derechos sociales e igualdad*. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, págs. 106-107.

- d) El fallo de mercado por ausencia precisamente de mercados de cobertura sanitaria¹⁸⁷.

La política de salud supone la intervención del Estado para corregir disfunciones de mercado y conseguir objetivos de equidad, y se distingue de otras políticas, por su finalidad principal que es conseguir mejoras en el nivel de salud de la población¹⁸⁸.

El sistema sanitario debiera dirigir su atención a:

- a) Identificar las necesidades asistenciales de la población.
- b) Procurar la información necesaria acerca de los servicios a comprar.
- c) Disponer de la capacidad suficiente para influir a los proveedores de servicios en relación a la eficiencia y calidad de los servicios deseados.
- d) Involucrar a los pacientes y ofrecerles capacidad de elección en las decisiones que afecten a su asistencia.
- e) Establecer las prioridades apropiadas.
- f) Controlar y mantener el grado de equidad deseado.
- g) Cuestionar de manera adecuada el riesgo financiero, y
- h) Minimizar los costes de transacción¹⁸⁹.

Las decisiones políticas influyen principalmente en la determinación de qué servicios sanitarios se prestan e inciden en la práctica clínica al dimensionar la oferta. Las decisiones clínicas, por otra parte, tanto diagnósticas como terapéuticas, resultan particularmente relevantes para la priorización de pacientes¹⁹⁰, y es que, tras la opción que el Estado social realiza en materia de sanidad, el rumbo de esta queda determinado, aspirando a garantizar la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos, y a que tal asistencia tenga una extensión y calidad mayor a medida que lo permitan los avances de las ciencias sanitarias y la disponibilidad de recursos

¹⁸⁷ LÓPEZ I CASANOVAS, G.: «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de la salud», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 678-681.

¹⁸⁸ ORTÚN RUBIO, V., *op. cit.*, págs. 163-164.

¹⁸⁹ LÓPEZ I CASANOVAS, G., *op. cit.*, págs. 694-695.

¹⁹⁰ ORTÚN RUBIO, V., *op. cit.*, pág. 171.

públicos, siendo el problema de la financiación determinante del futuro de los servicios públicos sanitarios. Los gastos han venido aumentando más de lo esperado y es previsible que lo sigan haciendo a mayor ritmo. Diversos factores juegan en esa dirección: envejecimiento de la población, avances y encarecimiento de la medicina, mayores aspiraciones sanitarias de la población a medida que sube el nivel de vida¹⁹¹.

En Guatemala, se han dado dos casos emblemáticos respecto al derecho a la salud han sido resueltos por la CC, en SCC de 31 de julio de 2008, dentro de los expedientes números 1083-2008 (mujer con cáncer de mama) y 106-2008 (enfermos sometidos a hemodiálisis), respectivamente. En ambos casos condena a la Seguridad Social a dar tratamiento personalizado a los pacientes¹⁹².

La PDSP, como política de Estado, se planteó en el año 2002, tres metas específicas: 1) Reducir en un 15 por ciento la mortalidad materna en el mediano plazo; 2) Reducir en un 10 por ciento la mortalidad infantil en el mediano plazo (ambos objetivos con énfasis fundamental en el componente de salud materno-infantil); y 3) Reducir en un 20 por ciento las infecciones de transmisión sexual y el VIH-Sida, en el largo plazo. A través de los indicadores contenidos en esas metas, se pretendía evaluar anualmente la efectividad del sistema sanitario nacional aunado a otras estadísticas vitales (nacimientos, defunciones, morbilidad, mortalidad y otros datos de proyecciones epidemiológicas) y registros de los sistemas públicos de salud. Actualmente persisten rezagos y brechas socio-económicas estructurales, que no permiten al Estado garantizar un efectivo desarrollo humano, así como el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población guatemalteca, entre estos la salud integral pública, gratuita y universal¹⁹³ y es que, como señalan ESCOBAR MENALDO y MORALES DE BATRES, la inversión pública en salud está sub-financiada en Guatemala, existiendo un enorme

¹⁹¹ REBOLLO PUIG, M., CUENCA GARCÍA, A. y DEL RÍO MARTÍNEZ, M. J., *op. cit.*, págs. 220-221.

¹⁹² CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los Derechos Fundamentales», *op. cit.*, págs. 158-159.

¹⁹³ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, *op. cit.*, pág. 21.

rezago en materia de inversión social, no existiendo en Guatemala normas que regulen en forma específica el sistema hospitalario, el cual está a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La carencia de regulación concreta ha contribuido a la consolidación de múltiples deficiencias de los servicios hospitalarios¹⁹⁴.

El financiamiento de la salud tiene únicamente dos fuentes (pública y privada). El que proviene de fondos públicos está compuesto por aportaciones del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, más las contribuciones mixtas del Seguro Social. Este financiamiento ha mantenido un comportamiento ascendente lento y exiguo. El gasto en general en el sector salud en Guatemala representó 6.3 por ciento del PIB nacional en el año 2015. El bajo financiamiento en salud del gasto es directamente proporcional al estancamiento de la inversión en infraestructura en salud, desabastecimiento de medicamentos e insumos, razón fundante de los deplorables niveles en los indicadores sanitarios y de desarrollo humano. El gasto en salud para el año 2015, se vio dominado por el sector privado (4 por ciento del PIB), en su mayoría (83 por ciento) del gasto privado¹⁹⁵.

Con la finalidad de reestructurar y viabilizar el instrumental técnico-político que oriente y organice el quehacer de los sectores público y privado, específicamente en materia de salud, se han definido políticas, estrategias, planes, prioridades, metas, lineamientos y resultados concretos en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND), la Política Nacional de Desarrollo y la Política General de Gobierno 2016-2020 (PGG). Aunado a ello, en 2016 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en concordancia con la normativa legal, implementó el Modelo Incluyente de Salud con el fin de fortalecer el sistema de salud y su capacidad resolutoria para los tres niveles de atención, con

¹⁹⁴ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 183-184.

¹⁹⁵ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, *op. cit.*, pág. 32.

una nueva visión de la salud pública, haciendo una reconceptualización y un cambio profundo del sistema sanitario nacional¹⁹⁶.

El presupuesto del MSPAS asciende en el PG17 a la cantidad de Q. 6.695.096.196,00, a la que debe agregarse la consignada en concepto de inversión, fundamentalmente en infraestructuras, por importe de Q. 202.000.000,00. Ambas cantidades sumadas, representan el 8,958% del total de gastos presupuestados¹⁹⁷.

1.5.3. Población en situación de vulnerabilidad.

La protección social busca garantizar el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales a las poblaciones que, por diversas situaciones no tienen acceso al mínimo de la atención estatal. También busca hacer frente a riesgos derivados del ciclo de vida y el contexto en el que vive la población, el cual puede estar marcado por situaciones de pobreza y extrema pobreza, situaciones climáticas y otros riesgos sociales, como la violencia y la delincuencia. Las acciones de protección social deben orientarse a garantizar un nivel de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad, con especial énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad¹⁹⁸.

1.5.3.a. Niñez, adolescencia y juventud. Para la atención y protección de la niñez y la adolescencia, la Secretaría de Bienestar de la Presidencia (SBS), que tiene a su cargo procurar su desarrollo integral, ejecuta en el ámbito nacional, políticas, programas y servicios dirigidos a la prevención y restitución de los derechos de esta población. A este fin la SBS tiene a su cargo los centros de atención integral (CAI),

¹⁹⁶ *Ibid.*, págs. 21-22.

¹⁹⁷ Las principales partidas de gasto en el MSPAS, son: fomento de salud y medicina preventiva: Q. 824.739.553,00; recuperación de la salud: Q. 2.718.883.453,00; mortandad de la niñez y desnutrición crónica: Q. 1.024.418.196,00; mortandad materna y neonatal: Q. 715.467.040,00; prevención y control ITS, VIH/SIDA: Q. 113.799.870,00; prevención y control de la tuberculosis: Q. 31.998.628,00 y virus del papiloma humano: Q. 20.000.000,00. Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

¹⁹⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: *Primer Informe de Gobierno 2016-2017*. Guatemala: SEGEPLAN 2016, pág. 63. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.gt/primer-informe-de-gobierno-2016-2017/> (Fecha de consulta: 25.09.2017)

que tiene como propósito apoyar a las madres de familia que, por motivos de trabajo deben salir del hogar y dejar a sus hijos en manos de terceras personas. Brindar protección y apoyo constituye otra de las acciones importante que impulsa la SBS, por medio de la Dirección de Acogimiento Familiar Temporal (familias sustitutas)¹⁹⁹.

La primera infancia requiere protección integral que la SBS brinda a través del Departamento de Protección Especial de la Primera Infancia, que brinda apoyo a niños y niñas de 0 a 6 años de edad que han sido institucionalizados por haberse vulnerado sus derechos. El Departamento de Protección de la Niñez y Adolescencia Víctima de Violencia Sexual, brinda protección y apoyo a niñas y adolescentes con edades entre los 7 y los 18 años. La SBS también brinda apoyo a niños y adolescentes de 0 a 18 años de edad por medio del Departamento de Protección Especial, que lucha contra el maltrato en todas sus formas y busca la restitución plena de los derechos de esta población.

El Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE) se suma al esfuerzo de atención a la niñez y adolescencia por medio de acciones que buscan favorecer su desarrollo integral, fortaleciendo el liderazgo, el trabajo en equipo y los valores humanos. Como parte de su compromiso de coordinación interinstitucional, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) orienta su intervención por medio de transferencias monetarias para niñas y adolescentes violentadas y judicializadas, tratando de desnaturalizar esta problemática social. Busca, también, fortalecer una cultura de denuncia como mecanismo de restitución de derechos²⁰⁰.

El Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), por medio del Departamento de Monitoreo y Evaluación, lidera el Plan de prevención de embarazos en adolescentes y jóvenes, en cuyo marco se han llevado a cabo diferentes actividades en el país. CONJUVE cuenta con la sección de Salud que, junto al Departamento de Participación Juvenil, desarrolla temas de salud preventiva, con el objeto de informar

¹⁹⁹ *Loc. cit.*

²⁰⁰ *Ibid.*, págs. 64-65.

sobre la incidencia de enfermedades que afectan particularmente a los jóvenes (zika, dengue, chikungunya, VIH/SIDA)²⁰¹.

CONJUVE impulsó la Feria del Empleo Juvenil, donde convergieron instituciones y empresas que brindaron oportunidades de empleo a los jóvenes. Desde la perspectiva de la atención integral e interinstitucional, son importantes las acciones realizadas por el MICUDE, a las que se une el MIDES, por medio del programa «Jóvenes Protagonistas», programa de capacitación que se lleva a cabo en instalaciones del MINEDUC. También en el Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP) se han impulsado distintas capacitaciones dirigidas a jóvenes (En 23016 se atendieron a 111.903 personas con edades comprendidas entre 19 y 29 años)²⁰².

Sin tomar en consideración las partidas presupuestarias del MINEDUC, cuyo principal objetivo es la niñez y la juventud, en el PG17 aparecen partidas que tienen como destinatarios la niñez y juventud, más allá de las partidas contempladas en el MINEDUC:

- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República: Q. 224.985.200,00.
- Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica (MSPAS): Q. 1.024.418.196,00.
- Mortandad materna y neonatal (MSPAS): Q. 715.467.040,00.
- CONJUVE: Q. 11.387.260
- CONJUVE, en concepto de inversión: Q. 3.612.750,00²⁰³.

²⁰¹ *Ibid.*, pág. 65.

²⁰² *Ibid.*, pág. 66.

²⁰³ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

1.5.3.b. Mujeres. Hablar de la relación entre mujer y sistemas de bienestar equivale a hablar del lugar de las mujeres en los países industrializados en la segunda mitad del siglo XX. Aunque la igualdad entre los sexos es todavía hoy una meta a alcanzar, en ningún otro periodo de la historia humana se ha avanzado tanto en el camino hacia ese objetivo como en los modernos Estados de Bienestar. Sin embargo, han sido estos mismos avances los que han intensificado una mayor presencia de las voces de denuncia acerca de las desigualdades entre hombres y mujeres, no pudiendo decirse que estos Estados sean discriminatorios para las mujeres, sino más bien que las sociedades modernas todavía no han logrado la igualdad de oportunidades para ambos géneros²⁰⁴.

En opinión de la mayoría de los esquemas analíticos sobre el EB, la variable género ha estado ausente, sin embargo, para entender la posición de la mujer es crucial partir de la persona y reflexionar sobre el concepto de ciudadanía social, tal como el feminismo²⁰⁵ ha señalado²⁰⁶.

En América Latina, la pobreza tiene nombre de mujer. Por ello, la discriminación de género constituye uno de los casos flagrantes de exclusión social. En los países en desarrollo, la mujer trabajadora recibe el 70% del salario del hombre por el mismo trabajo. En esta situación, lo que busca la mujer no es que le dejen trabajar, sino

²⁰⁴MONTAGUT, T.: «Mujer y sistemas de bienestar», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 795-796.

²⁰⁵ Para el **feminismo liberal**, la atención se encuentra en las desigualdades producidas por la discriminación de género y las actitudes a ella asociadas. Se critican los rasgos pretendidamente universales pero que, en realidad, están basados en la experiencia masculina que caracteriza la naturaleza humana. Sus propuestas políticas van orientadas a cambiar la situación de subordinación de las mujeres.

El **feminismo radical** se encuentra en el extremo contrario. Argumentan que los Estados de Bienestar son irreconciliablemente patriarcales y que, en ellos, las diferencias biológicas son una base fundamental de desigualdad. El patriarcado es definido como el sistema donde los hombres controlan a las mujeres y se identifica como una nueva forma de opresión. En este enfoque los hombres y las mujeres son clases antagónicas y la estrategia separatista es la única solución.

Por último, el **feminismo socialista** reconoce la importancia de clase y de género y su interacción en los análisis de la estructuración de desigualdades. Pone el énfasis en la importancia de la producción y reproducción y en la articulación de ambas esferas. Igualmente, en la dependencia de la producción, no sólo biológica, sino también en tanto reproducción social dentro de la familia o la esfera privada. Esta perspectiva es pertinente para los análisis de los Estados de Bienestar, ya que permite entender la división de género del trabajo y los mecanismos de su perpetuación. *Ibid.*, pág. 799-800.

²⁰⁶ *Ibid.*, pág. 799.

que le reconozcan su derecho a la igualdad básica frente a la ley, igualdad de trato y oportunidades, una aspiración particularmente sensible en América Latina, donde el 50% de las madres son cabezas de familia que trabajan en el sector informal con ínfimos salarios, enorme esfuerzo físico y jornadas interminables. Estas mujeres representan el sector excluido más sensible de la sociedad latinoamericana, muestran los mayores índices de pobreza, sus hijos presentan los mayores niveles de deserción escolar y ellas sobreviven en las zonas más inseguras de las grandes ciudades, expuestas a todo tipo de violencia²⁰⁷.

Con relación a la discriminación de la mujer, en la sociedad guatemalteca, un porcentaje alto de las mujeres son discriminadas por razones de género y, adicionalmente, por razones étnicas, no existiendo una institución estatal que tenga como fin específico la eliminación de la discriminación contra la mujer, a excepción de una entidad que tutela los derechos de la mujer indígena. Existen, sin embargo, otras dependencias que velan por tales derechos, como la Secretaría de la Mujer, a cargo de la Secretaría de Asuntos Sociales de la Presidencia, la Oficina Nacional de la Mujer, adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, que trabaja en materia de derechos humanos de la mujer y la Procuraduría General de la Nación. A pesar de que Guatemala ha ratificado, entre otros instrumentos internacionales, la Convención contra toda forma de discriminación de la mujer, no existe una institución específica que vele por su aplicación. Aunque existen leyes orientadas a promover la igualdad de la mujer, como la Ley de Dignificación y Promoción Integral, Decreto 7-99 del Congreso de la República y la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, Decreto 97-96, al igual que ocurre con los convenios internacionales, no se cuenta con instituciones encargadas exclusivamente de velar por la aplicación de estas normas, no existe contenido financiero en el Estado para hacerlas cumplir, ni existe un régimen sancionatorio específico.

²⁰⁷ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V.: «Globalización, pobreza y desarrollo». *Cuadernos de Sociología*, núm. 3-4, julio 2006, pág. 11.

El diagnóstico realizado por el ODC indica que, a pesar de los grandes vacíos normativos, institucionales y financieros existentes, algunas instituciones como el Ministerio Público y su Fiscalía de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación y su Unidad de Protección de Derechos de la Mujer, y la Procuraduría de los Derechos Humanos, han logrado avances sustantivos en la protección de casos específicos. También existen las ONG que persiguen esos mismos fines, proponiendo la creación de un banco jurisprudencial que permita evaluar la aplicación real de la legislación internacional vigente en esta materia. Se trata de un trabajo técnico concreto y puntual que podría generar importantes resultados²⁰⁸.

Informa SEGEPLAN que para la actual administración guatemalteca (Jimmy Morales) resulta importante emprender acciones de protección social como mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres. Por medio de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) se atendieron en 2016, 2.807 procedimientos jurídicos. En lo que respecta a las acciones de protección de las mujeres indígenas, se desarrollan procesos de atención psicológica (1.188 casos). Como acción complementaria, la Unidad de Formación Social de la DEMI capacitó a 15.081 mujeres²⁰⁹.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gabinete Específico de la Mujer, el MIDES orienta la atención a mujeres mediante acciones específicas, como las transferencias monetarias condicionadas con énfasis en educación para familias con niñas y adolescentes de 10 a 14 años. Es importante potenciar el desarrollo de capacidades y habilidades de las mujeres de manera que puedan realizar actividades productivas e integradoras en la vida económica del país. El INTECAP capacitó en 2016 a 120.785 mujeres. Igual relevancia tiene el garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, pues ello contribuye al desarrollo de sus familias y comunidades, así como al ejercicio de sus derechos. Así, desde los tres programas que ejecutas el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) se logró beneficiar a 35.088

²⁰⁸ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 201.

²⁰⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, *op. cit.*, pág. 67.

mujeres²¹⁰. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), también acciona de manera integral para la atención de las mujeres guatemaltecas. En 2016, a través de capacitación y asesoría técnica, ayudó a que más de 79.000 mujeres mejoraran las prácticas del hogar²¹¹.

El PG17 dedica, como partidas específicas que tiene como destinatarias a las mujeres, además de las correspondientes a la DEMI, de la que se trata al analizar la situación de los pueblos indígenas, y aquellas otras vinculadas con la maternidad, contempladas en el MSPAS: Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM): Q. 27.943.750,00 y Q. 233.750,00, en concepto de inversión; para la Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres: un aporte indeterminado, dentro de la partida de Q. 9.500.000,00 prevista en el artículo 20 (asignaciones especiales); y otro aporte dentro de la asignación de Q. 11.000.000,00, con destino al Apoyo Integral de las Mujeres Sobrevivientes de Violencia. En ambos casos las asignaciones se realizan al Ministerio de Gobernación (MINGOB).

1.5.3.c. Pueblos indígenas. Tanto México como Guatemala²¹² reflejan dos factores compartidos en cuanto al trato oficial otorgado a los pueblos indígenas en estos Estados, combinando condiciones generalizadas de marginación económica, social, política y cultural de los pueblos indígenas con un atraso significativo en su nivel de cumplimiento con sus derechos internacionalmente reconocidos (en Guatemala por

²¹⁰ *Ibid.*, págs. 67-68. (Los programas de FONTIERRAS que tiene como beneficiarias a las mujeres son: Acceso a la tierra vía crédito con subsidio para la compra de tierras: 70 mujeres; Acceso a la tierra vía arrendamiento para la producción: 33.496 mujeres; y acceso a la tierra vía regularización de tierras del Estado: 1.520 mujeres. Fuente: SEGEPLAN con datos de FONTIERRAS 2016).

²¹¹ *Ibid.*, pág. 68.

²¹² Todas estas tendencias en cuanto a México y Guatemala, se reflejan desde luego también en los informes nacionales correspondientes a sus avances en el contexto de los ODM y sus balances de lo que implicaría alcanzar el cumplimiento de estos Objetivos. El Informe guatemalteco es sutil y enredado en su manejo de las posibilidades reales de cumplimiento, muy remotas, pero revelador de la lógica operativa de las élites en ambos países, al darle prioridad al aumento en las tasas de crecimiento de la economía a través del mejoramiento del «clima de inversión» y el estímulo a las exportaciones, como vías prioritarias para posibilitar el logro de la meta de reducción de la pobreza, dejando la reducción de la desigualdad en un lugar secundario de importancia. En Guatemala es evidente, dado el peso demográfico de sus pueblos indígenas, que el cumplimiento de los objetivos en cuanto a la pobreza es imposible sin una priorización de esfuerzos hacia esos pueblos (PÉREZ BUSTILLO, C.: «El derecho a tener derechos, la pobreza de derechos, y el derecho internacional de los pobres» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007, págs. 79-82

su persistente falta de cumplimiento con los Acuerdos de Paz negociados en 1996), entre otros elementos. Hay también una interrelación cualitativa entre estas esferas de privación, cuyos efectos acumulativos y multiplicados resultantes no logran ser captados por los indicadores cuantitativos tradicionales, ni por el paradigma dominante de los derechos humanos, que relega sus demandas más fundamentales de sobrevivencia al ámbito de derechos no exigibles y/o no justiciables²¹³.

SEGEPLAN reconoce que, en Guatemala, los pueblos indígenas han sido históricamente excluidos de cualquier nivel de bienestar; viven en situaciones de vulnerabilidad altamente marcadas por la extrema pobreza, el analfabetismo y el desempleo²¹⁴.

Desde el punto de vista de la diferenciación social por grupo étnico, se ha puesto en evidencia que la misma opera tanto en el grupo étnico cultural indígena como en el no indígena. Hoy ya no se puede hablar de la población indígena como un grupo social homogéneo sin jerarquías que deriven de su diferenciación social por el acceso y control de recursos económicos y de desarrollo de capital cultural²¹⁵.

En el caso de Guatemala es notorio el desfase entre PIB y niveles de desarrollo humano: hay 15 países con un PIB inferior que tienen Índice de Desarrollo Humano (IDH) más altos, como Honduras, Bolivia o Nicaragua, y ello por el nivel relativo muy bajo de inversión y gasto social en Guatemala. Ejemplo de ello es el hecho de tener el nivel más bajo de gastos por PIB en educación en la región. Otros indicadores relevantes incluyen un deterioro en sus niveles de desarrollo humano entre 1996 y 2006 y un aumento en sus niveles de pobreza extrema entre 1989 y 2004, llegando a grados de más de 40% entre los *q'eqch'is* y una proporción cercana entre la población *mam*. Otra manifestación de estos grados extremos de marginación

²¹³ *Ibid.*, págs. 77-78.

²¹⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, op. cit., pág. 68.

²¹⁵ LÓPEZ RIVERA, O. A.: «Violencia Y Pobreza en Guatemala» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007, pág. 19.

concentrada entre los pueblos indígenas del país son los niveles de 69% de algún grado de desnutrición entre la niñez indígena menor de 5 años, con una tasa del 70% en la región *ch'orti*, y de más de 49% entre la población en general, que es la tasa más alta de desnutrición en América Latina y la sexta más alta en el mundo, mayor a los niveles continentales en África y Asia; sus efectos incluyen el hecho de que el 53% de las muertes de los menores de 5 años en el país son atribuibles a causas relacionadas con la desnutrición. En términos relativos el Índice de Desarrollo Humano del pueblo *ch'orti* (0,367, el más bajo de todas las etnias); 7 (*akatreco, ch'orti, chuj, ixil, mam, pocomchi y tektiteko*) de los 22 pueblos indígenas identificados reportan niveles de IDH inferiores a 0,500, y uno, el *q'eqchí*, un nivel muy cercano de 0,508 (la «frontera» entre países con niveles medios y bajos de desarrollo humano; todos los de nivel bajo son africanos, menos Haití); y 3 (*akateco, ixil, ch'orti*) resultan con niveles menores a 0,450 (un nivel similar al de Ruanda). El nivel correspondiente a la población ladina es de 0,699, equivalente a un lugar entre el país 111 y 112 (en lugar del 118, si se incluyen a los pueblos indígenas) en la lista mundial.

Los indígenas mayas han continuado su esfuerzo por lograr una completa igualdad en el país y acabar con la discriminación y el racismo. Han redoblado sus esfuerzos a favor de que sus miembros reciban educación bilingüe intercultural. Sin embargo, los mayas siguen sin tener un frente unificado, con una agenda común. De hecho, se mantienen las discrepancias entre diferentes grupos o entidades. Han proliferado las ONG formadas por mayas, así como denuncias mutuas de ineficacia y deshonestidad en las actuaciones de algunas. En general, se ha mantenido e incluso incrementado la ayuda económica y el apoyo profesional de diversos países, especialmente europeos, así como de estudiosos extranjeros. Los pueblos indígenas insisten en sus reclamos de que no se han cumplido los acuerdos de paz en el tema étnico, ni al Convenio 169 de la OIT, ratificado por Guatemala desde junio de 1996²¹⁶.

²¹⁶ LUJÁN MUÑOZ, J.: Breve historia contemporánea de Guatemala. Fondo de Cultura Económica. 4ª ed. 2ª reimpr. México, 2016, págs. 444-445.

En una sociedad como la guatemalteca, con más del 60% de población indígena (maya, garífuna y xinka), el correcto tratamiento del tema étnico es crucial para el desarrollo humano y consolidación de la democracia. Esta es, sin embargo, una de las asignaturas pendientes en Guatemala. La exclusión y la discriminación social y económica tienen un perfil fuertemente étnico y poco se ha avanzado en la última década. La Guatemala de los años 2005 o 2006 no se diferencia mucho, en materia de exclusión indígena y desigualdad, de la Guatemala de los siglos XX o XIX. Todo lo contrario, las brechas económicas entre los grupos más fuertes económicamente y las clases pobres se han agravado en las últimas décadas, llamando la atención la inexistencia de una institución especializada e integral de alto nivel que vele por el respeto y la protección de los pueblos indígenas. Únicamente se han creado unidades administrativas que protegen y cultivan aspectos específicos de la cultura indígena, tales como la Defensoría de la Mujer Indígena, la Defensoría de Pueblos Indígenas, la Comisión contra la Discriminación y el Racismo y la Academia de Lenguas Mayas, que vela por la diversidad lingüística. Guatemala pese a ser signataria del Convenio 169 de la OIT, aún no cuenta con una Ley Indígena de carácter integral²¹⁷. En cuanto a la consulta de buena fe a los pueblos indígenas, contemplada en el citado Convenio 169, la CC, en su SCC de 21 de diciembre de 2009, dictada en el Expediente 3878-2007, Gaceta 94, afirmó que el Estado de Guatemala posee el compromiso internacional de asumir una posición definida acerca del derecho de consulta de los pueblos indígenas, expresada en varios componentes:

- a. Su reconocimiento normativo propiamente dicho y su inserción al bloque de constitucionalidad como derecho fundamental, por virtud de lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Carta Magna.
- b. La obligación de garantizar la efectividad del derecho en todos los casos en que sea atinente.

²¹⁷ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 184-185.

- c. El deber de realizar las modificaciones estructurales que se requieran en el aparato estatal (sobre todo en cuanto a la legislación aplicable) a fin de dar cumplimiento a esa obligación, de acuerdo con las circunstancias propias del país.

Agregó que el débil desarrollo legal del derecho de consulta a nivel interno constituye la manifestación más sensible de una de las dos facetas en las que puede desdoblarse la insuficiencia que se le señala al Estado de Guatemala, como lo es la omisión en generar los ajustes en el andamiaje estatal que permitan efectivizar aquel derecho. La otra sería la inobservancia del deber de garantizar su vigencia misma, fin último que lógicamente ve atenuada su expectativa de consecución debido a la referida carencia normativa²¹⁸.

Hasta hace pocos años el indígena sólo había participado marginalmente en los procesos históricos del país. Fragmentado en pueblos o comunidades, su actuación se limitaba a lo local, a lo regional. Su presencia en la vida política tuvo importancia municipal y departamental, con limitadas proyecciones a escala nacional. Sin embargo, ya en la década de 1970, la Democracia Cristiana de Guatemala demostró la importancia de ganar votantes en los departamentos con mayoría indígena, y la actuación insurgente en esas mismas zonas tuvo consecuencias a largo plazo²¹⁹. A lo largo del 2014 se produjeron resultados significativos en las demandas por las violaciones de derechos en los casos de:

- Genocidio²²⁰,
- Quema de la Embajada de España²²¹,

²¹⁸ CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los Derechos Fundamentales», op. cit., págs. 159-161.

²¹⁹ LUJÁN MUÑOZ, J.: Breve historia contemporánea de Guatemala, op. cit., págs. 442-443.

²²⁰ La sentencia dictada el 10 de marzo de 2013, por la que se condenó al ex general Ríos Mont a ochenta años de prisión, fue anulada por la Corte de Constitucionalidad, aduciendo errores de procedimiento. El juicio se postergó para el año 2015 (ELÍAS, S., op. cit., pág.84).

²²¹ El día 20 de enero de 1915 se leyó el fallo de la sentencia del juicio iniciado en de octubre de 2014 contra Pedro García Arredondo, acusado del asalto y posterior quema de la embajada española el 31 de enero de 1980, cuando trabajaba como jefe del Comando Seis de la Policía Nacional. El acusado fue sentenciado a noventa años de prisión. La sentencia ha sido apelada. (*Ibid.*, págs. 84 y 85).

- Chixoy²²² y
- Chuarrancho²²³.

El Estado atiende las demandas indígenas solo cuando siente que sus beneficios económicos se ven amenazados, y no tanto porque asuma compromisos de política pública para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. También se pone de manifiesto que los tribunales locales no tienen la voluntad política para dar respuesta favorable a estas demandas, razón por la cual se debe acudir a las instancias internacionales²²⁴. De otra parte, la movilización social en todas partes del país hizo que el Congreso de la República derogara la Ley de Protección de Obtenciones Vegetales («Ley Monsanto»)²²⁵, ya que era evidente la violación de los derechos legítimos a la alimentación y, sobre todo, de los conocimientos tradicionales sobre las semillas locales²²⁶.

Luego de décadas de luchas legales y a costa de grandes sacrificios varias comunidades del pueblo maya q'eqchi' han dado pasos firmes para recuperar sus tierras y territorios despojados de manera ilícita. El Estado de Guatemala, a través del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, FONTIERRAS y la Secretaría de Asuntos Agrarios, reconocieron finalmente los derechos de seis comunidades indígenas asentadas en las inmediaciones de las áreas protegidas²²⁷.

²²²Las 33 comunidades indígenas del pueblo Maya Achi', afectadas por desplazamiento involuntario y por la masacre contra 440 pobladores durante la construcción de la hidroeléctrica Chixoy, construida al inicio de la década de los años 80, obtuvieron finalmente la certeza de que serían compensados por el Estado (ELÍAS, S., *op. cit.*, pág. 86). Así, por ejemplo, en el PG17, su artículo 34 (Política de Reparación de las Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica de Chixoy) establece: «Dentro del presupuesto de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos -COPREDEH-, de conformidad con la literal j) del artículo 171 de la Constitución Política de la República, se programa una previsión de 0.182,400,000, destinándose 0.61,400,000 a la reparación individual de las familias afectadas y 0.121,000,000 a la reparación colectiva, contenida en la Política de la Reparación de las Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica de Chixoy».

²²³ La Corte de Constitucionalidad dictó sentencia definitiva a favor de la Comunidad Indígena de Chuarrancho, del departamento de Guatemala. En 1897, esta comunidad indígena había inscrito a su nombre el título de sus tierras comunales en el Registro General de la Propiedad. En 2001, sin embargo, el alcalde municipal solicitó, sin el consentimiento de la comunidad indígena, que el título fuera inscrito a nombre de la Municipalidad de (ELÍAS, S., *op. cit.*, pág. 87).

²²⁴ *Ibid.*, págs. 86 y 87.

²²⁵ Decreto número 19-2014 del Congreso de la República, Ley para la protección de Obtenciones Vegetales.

²²⁶ ELÍAS, S., *op. cit.*, pág. 90.

²²⁷ *Ibid.*, págs. 90-91.

El tema indígena está vinculado a los criterios de autonomía regional, según los diversos grupos étnicos. Si bien se han planteado discusiones sobre un nuevo esquema de organización departamental e incluso se ha mencionado la posibilidad de un sistema federal, con mayor autonomía, ello no ha pasado de propuestas, sin que se haya avanzado en un acuerdo de modelo. En todo caso, esto debe verse dentro de un esfuerzo general por la descentralización administrativa y política, que se contempla en los artículos 119 /inciso b) y 124 de la CPRG, sobre la necesidad de promover la descentralización económica y administrativa, como medio para lograr el desarrollo integral del país, con la participación de todos los grupos étnicos y de la población guatemalteca en general. Para ello se aprobó la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11/2002 del Congreso de la República) y la Ley General de Descentralización (Decreto número 14/2002 del Congreso de la República). En ambos cuerpos legales se regula lo relacionado con los Consejos de Desarrollo, que comprenden cinco niveles: estatal, regional, departamental, municipal y comunitario²²⁸.

A través de las municipalidades se ha procurado incorporar la participación de dicha población en la definición de políticas, planes y programas, por medio de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-. Con la excepción de ciertos programas educativos de carácter bilingüe, los distintos servicios públicos y actividades gubernamentales de promoción productiva no contemplan distinciones entre la población indígena y la no indígena²²⁹.

En torno a los grupos indígenas es menester formar sujetos que sean competentes en dos culturas diferentes, para lo cual deben poder acceder a la modernidad sin sacrificar su cultura tradicional, a la que tendrían derecho, y que deben transmitir a las nuevas generaciones. Esto implica un tratamiento diferente al que los países latinoamericanos dieron a los migrantes europeos que poblaron esos países a fines

²²⁸ LUJÁN MUÑOZ, J.: *Breve historia contemporánea de Guatemala*, *op. cit.*, 2016, pág. 446.

²²⁹ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 185-186.

del siglo XIX y comienzos del XX, cuyos derechos culturales y lingüísticos no fueron respetados, en el afán de «construir la nación»²³⁰.

Con relación a la etnicidad desde una perspectiva constitucional, puede hacerse, con TARACENA ARRIOLA, la siguiente crítica:

- 1) La CPRG de 1985 fue promulgada para dar paso al regreso de los gobiernos civiles después de 20 años de gobiernos militares. El art. 4, sobre «Libertad e Igualdad», señala que «los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos», pero se abstiene de hacer referencias a discriminaciones por razones de raza y religión, aunque si indica la igualdad de género entre hombres y mujeres.
- 2) El art. 58 sobre «identidad cultural» señala que «el derecho de las personas y de las comunidades [indígenas, se entiende] a su identidad cultural, de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres», haciendo por primera vez un sesgado reconocimiento de Guatemala como país multiétnico, ya no solo de hecho, sino de derecho.
- 3) La innovación más importante de la CPRG ha sido la incorporación de una sección titulada «comunidades indígenas» en el capítulo sobre «derechos sociales», marcada por un fuerte carácter tutelar frente a la población indígena guatemalteca. La sección fue integrada por cinco artículos dedicados a: 1) protección a grupos étnicos, 2) protección a las tierras y a las cooperativas agrícolas indígenas, 3) tierras para comunidades indígenas, 4) traslación de trabajadores y su protección, y 5) emisión de una ley específica.
- 4) En el ámbito de la ciudadanía destaca el hecho de que el art. 66 declara que Guatemala está formada por diversos «grupos étnicos», entre los que se encuentran los «grupos indígenas de ascendencia maya», sin definir cuáles sean los otros. Frente a ellos, el Estado guatemalteco se compromete a reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, así como el uso del traje indígena en hombre

²³⁰ FRANCO, R.: «Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo», en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006, pág. 156.

y mujeres, y sus idiomas y dialectos. Por su parte, el art. 67 declara que el Estado dará protección especial a las formas de tenencia comunal o colectiva de la propiedad, y el art. 68, promete ampliar la posesión de las mismas por medio de nuevas adquisiciones. Asimismo, el texto constitucional decreta que, en el curso del primer año de su vigencia, la CPRG sería ampliamente divulgada en las lenguas k'iche', mam, kaqchikel y q'eqchi', tarea que, si bien se llevó a cabo, no pudo resolver el dilema del Estado esencialmente monocultural.

- 5) El que mayor contradicción vendría a plantear en materia ciudadana, es el artículo 69, el cual especifica que aquellas actividades que requieran traslado de trabajadores indígenas fuera de sus comunidades serán objeto de protección y legislación, con el objeto de asegurar las condiciones adecuadas de salud, seguridad y previsión social para impedir el pago de salarios no ajustados a la ley, la desintegración de las comunidades y «en general todo trato discriminatorio». Este artículo que en principio plantea la defensa de los derechos de los indígenas como ciudadanos, resulta ser en efecto segregador, porque parte de la idea de que son los indígenas quienes deben cubrir las tareas agrícolas en las fincas de café, caña de azúcar y otros cultivos de exportación.
- 6) En el Título VII (Disposiciones transitorias y finales), en su artículo 16 (Decretos Leyes), la CPRG reconocía la validez de todos los decretos leyes emanados de los gobiernos militares a partir del golpe de Estado de 23 de marzo de 1982, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados por estos de acuerdo con sus leyes. Ello equivalió a reconocer la existencia de la Coordinadora Interinstitucional Nacional, creada por Acuerdo gubernativo 772-83, del 18 de octubre de 1983, que descentralizaba todo el sistema de Coordinadoras Institucionales Departamentales y Municipales, los Polos de Desarrollo y las Patrullas de Autodefensa Civil, principales

piezas del control militar de la población rural guatemalteca en la estrategia de «tierra quemada»²³¹.

En materia de administración de justicia, el ordenamiento jurídico de Guatemala reconoce el uso de los diferentes idiomas indígenas en los actos procesales y se dispone de traductores e intérpretes en el desarrollo de los juicios y defensa pública penal (Ley de Idiomas Nacionales). Por su parte, el Código Procesal Penal estipula la obligación de contar con traductores si los sujetos procesales no hablan el mismo idioma nacional²³². Gradualmente, Guatemala ha ido cumpliendo con los requisitos fundamentales para garantizar el acceso a la justicia en las comunidades indígenas. De esta forma, lenta y parcialmente, se ha ido superando la barrera lingüística y cumpliéndose con lo definido en los Acuerdos de Paz, dándose una creciente observancia al principio del debido proceso y el derecho de defensa, ya que los procesados son escuchados en su idioma nativo, lo que resalta la trascendencia del bilingüismo cultural indígena. Pero aún persiste un importante rezago en varios aspectos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, especialmente cuando el avance en el reconocimiento de tales derechos se enfrenta con carencias presupuestarias²³³.

Guatemala precisa, como señala LUJÁN MUÑOZ, elaborar un nuevo modelo nacional no discriminatorio ni exclusivo, sin condicionantes de superioridad-inferioridad, ni prejuicios, sino respetuoso, tanto de la tradición indígena (con sus constituyentes españoles y no mayas) como de la tradición ladina (con sus constituyentes indígenas y occidentales), en su configuración semejante al resto de Centroamérica e Hispanoamérica en que hay grandes contingentes aborígenes²³⁴.

²³¹ TARACENA ARRIOLA, A.: Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985. Con la colaboración de Enrique Gordillo Castillo, Tania Sagastume Paiz, et. al. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed., 2004. Guatemala, 2004, págs. 191-192.

²³² Arts. 90 y 243 del Código Procesal Penal, Decreto número 51-92 del Congreso de la República.

²³³ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, págs. 186-187.

²³⁴ LUJÁN MUÑOZ, J.: Breve historia contemporánea de Guatemala, *op. cit.*, págs. 443-444.

Finalmente, SEGEPLAN, en el Primer Informe de Gobierno 2016-2017, expresa lo siguiente: Por medio del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), se gestiona el apoyo a la calidad educativa de los pueblos indígenas, mediante el programa de centros de recursos tecnológicos educativos orientados a la niñez y juventud, capacitando a los docentes. Como parte de las acciones para fortalecer el desarrollo de la juventud de los distintos pueblos indígenas, durante el 2016 el MICUDE ejecutó 78 procesos de capacitación sobre participación ciudadana, liderazgo juvenil y ciudadanía intercultural, beneficiando a 3.194 jóvenes estudiantes de las comunidades lingüísticas. El INTECAP también favoreció el desarrollo de los pueblos indígenas por medio de distintas capacitaciones (En 2016, logró capacitar a 32.277 personas indígenas). En ese desarrollo también participa FONTIERRAS, buscando que esta población tenga acceso a la tierra. Así, mediante el programa de acceso a la tierra vía arrendamiento se benefició con créditos y subsidios a 33.710 personas indígenas²³⁵.

Vivir en sociedades pacíficas libres de discriminación y racismo es un derecho de todas las personas; por ello desde la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) se dio acompañamiento en 2016 a 34 casos de discriminación, en donde 24 eran del pueblo maya, uno del xinca y 7 del garífuna. Como una acción complementaria se ha sensibilizado, capacitado y asesorado en la prevención y erradicación del racismo a 3.870 personas e instituciones²³⁶.

El tratamiento que la etnicidad tiene desde el punto de vista del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, es el siguiente:

- FODIGUA: Q. 28.380.064,00.
- CODISRA: Q. 10.500.000,00.
- DEMI: Q. 19.187.254,00.

²³⁵ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, op. cit., pág. 68.

²³⁶ *Ibid.*, págs. 68-69.

- Aporte a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala: Q. 31.000.000,00²³⁷.

1.5.3.d. Adultos mayores. Como señalan MANCEBÓN TORRUBIA y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, los cambios que se están produciendo en los últimos años en el contexto social, cultural y demográfico de los países desarrollados, en lo que se refiere a la transformación del rol social de la mujer, el proceso de envejecimiento de la población y a la modificación de las estructuras familiares, convierten a los servicios sociales destinados a la tercera edad en una de las áreas prioritarias de la política social de las próximas décadas y muestra la urgencia de plantear un debate amplio sobre la materia que permita diseñar un modelo global de atención para los mayores que dé respuesta a las crecientes necesidades de un colectivo de la población y del electorado, cada vez más numeroso, informado y exigente²³⁸.

Tradicionalmente se estima como población mayor a la que supera los 65 años, que esa era la edad más frecuente para la jubilación, pero hoy el desempleo de larga duración y la jubilación anticipada llevan a una situación en la que aproximadamente uno de cada dos hombres de 50 a 64 años carece de empleo. El envejecimiento se considera cada vez menos como un concepto vinculado a la edad o al empleo, y más como un concepto biomédico que hace referencia a las capacidades del individuo para desarrollar una vida normal, habiéndose convertido en motivo de preocupación para algunos sectores de la sociedad, que piensan que ello acarreará problemas económicos a los sistemas de seguridad social por el pago de pensiones a un colectivo que se ha multiplicado por cuatro al final del siglo XX²³⁹.

²³⁷ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República

²³⁸ MANCEBÓN TORRUBIA, M. J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: «Envejecimiento y dependencia», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, págs. 313-314.

²³⁹ DÍEZ NICOLÁS, J.: «Envejecimiento y políticas hacia los mayores en la Unión Europea», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 786-788.

La segunda consecuencia social más importante del envejecimiento de la población parece ser la derivada del incremento del gasto en asistencia sanitaria. El aumento en la esperanza de vida se debe a una mejor asistencia sanitaria de la población, preventiva y curativa, lo que reduce la mortalidad, especialmente en las edades más avanzadas, y permite mantener con vida a la población hasta edades más avanzadas, pero con un mayor coste. Las políticas sociales que se están adoptando y poniendo en vigor en todos los países europeos tienden a mejorar aún más las condiciones físicas y mentales en que llegan los individuos a esas edades altas, no sólo por razones humanitarias y sociales, sino por razones de reducción del gasto sanitario²⁴⁰.

Las tres grandes líneas en que se pueden enmarcar las investigaciones y políticas sociales relativas al envejecimiento de la población pueden resumirse así: la relación entre envejecimiento y jubilación, por causa de las reconversiones industriales, las innovaciones tecnológicas, la globalización de los mercados, las tasas más altas de paro, que suele producirse a partir conceptos que cada vez parecen estar menos relacionados entre sí. Una segunda línea parece encaminada a incrementar su calidad de vida, a favorecer el mantenimiento de sus capacidades físicas y mentales hasta edades lo más avanzadas posibles. La tercera línea se refiere a los programas públicos de prestaciones y servicios para los mayores²⁴¹.

Dentro de las diferentes áreas que configuran el EB, los servicios sociales a la tercera edad han ocupado hasta fechas recientes un lugar marginal, lo que queda evidenciado tanto por las bajas cifras de gasto público dedicadas tradicionalmente a éstos, en comparación con el resto de partidas de gasto social, como por la escasez de publicaciones especializadas al respecto. Una distribución más equitativa de las responsabilidades en materia de asistencia a la tercera edad entre recursos informales, voluntarios y públicos podría permitir esquivar mejor los embates que las nuevas tendencias socioeconómicas pueden producir sobre la provisión de los

²⁴⁰ *Ibid. cit.*, págs. 788-789.

²⁴¹ *Ibid.*, págs. 791-792.

cuidados precisados por este colectivo. Desde una perspectiva histórica, la situación de dependencia puede ser interpretada como un riesgo individual que, en caso de materializarse, acarrea unos fuertes desembolsos económicos. La discusión sobre el modelo de financiación de los cuidados asociados a la dependencia puede inscribirse en el marco de análisis de los mercados para la cobertura de riesgos individuales²⁴².

Aceptado el aseguramiento como vía alternativa a la hora de enmarcar el debate sobre la financiación de los cuidados en la vejez, quedan, no obstante, diversas cuestiones a discutir. Una, si el seguro debería ser opcional u obligatorio; otra, que tipo de soporte del plan de aseguramiento. Con respecto a la primera cuestión, la obligatoriedad del seguro mejora la capacidad de afrontar los costes de la demanda de cuidados de la vejez, tanto para el individuo como para la sociedad en su conjunto. Desde una perspectiva de equidad debe tenerse en cuenta que la cobertura pública resulta fundamental para determinados segmentos de la población, dados los bajos ingresos de la mayoría de ancianos, el elevado precio de las primas de un seguro de este tipo, y la resistencia de las compañías privadas para cubrir a las personas que requieran un alto nivel de cuidados o que precisen asistencia en el momento en que se inicie el plan. La ventaja diferencial del plan público, en este sentido, estriba en su capacidad para asumir conjuntamente objetivos de aseguramiento y redistribución²⁴³.

Sin embargo, en términos generales, las prestaciones asistenciales del bienestar social no son, por naturaleza, como afirma NIETO, ni públicas ni privadas. De hecho, no hay país en el que el Estado haya asumido o garantizado, la realización de todas estas prestaciones, ni tampoco conoce caso en el que se haya inhibido por completo. El listón que separa lo público de lo privado podrá colocarse a mayor o

²⁴² MANCEBÓN TORRUBIA, M. J. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, págs. 313 y 333-334.

²⁴³ *Ibid.*, págs. 334-335.

menor altura, más siempre dentro de una escala, en realidad no demasiado abierta, que es exterior a los contendientes y de la que estos no disponen²⁴⁴.

La gestión directa es la modalidad política por antonomasia. En ella las prestaciones son realizadas por personal público. Su mayor inconveniente consiste en que su funcionamiento es tendencialmente deficiente, en la calidad y en los costos. Como fórmula alternativa se acude desde siempre a la concesión, a cuyo amparo las prestaciones se realizan por una empresa privada. Abaratando costos, se descarga la organización administrativa y es más fácil controlar la calidad del servicio. En las últimas décadas se ha afirmado una tercera opción que ofrece la ventaja de su flexibilidad normativa y plasticidad operativa. Las organizaciones públicas pueden concertarse para la realización de servicios asistenciales, introduciendo cuantas posibilidades parezcan convenientes a efectos de aprovechar al máximo las sinergias convergentes. En la educación y en la sanidad se han utilizado tradicionalmente estas fórmulas que ahora se están generalizando más como una privatización «blanda»²⁴⁵.

Es importante resaltar, informa SEGEPLAN, las acciones de protección que se realizan desde la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), sobre todo mediante el programa «Mis Años Dorados», en los que se brinda atención integral a personas adultas mayores priorizando a quienes se encuentran en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Los servicios se prestan en centros de atención especialmente acondicionados para garantizar la movilidad y atención adecuada de los beneficiarios. El programa establece convenios de cooperación con gobiernos locales, y tiene presencia en 18 departamentos y 51 municipios. Durante 2016, se realizaron un total de 381.735 eventos de atención

²⁴⁴ NIETO, A.: «La organización de las Administraciones Públicas para el servicio del bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 558-559.

²⁴⁵ *Ibid.*, pág. 560.

integral, entre atenciones de salud, alimentación, terapias ocupacionales y físicas, cuyo objetivo fue mejorar la calidad de vida de los beneficiarios²⁴⁶.

Además, se llevaron a cabo 7.017 eventos de promoción de la integración familiar para fomentar la inclusión social de los adultos mayores en su comunidad. Desde la Procuraduría General de la Nación (PGN), por medio del Departamento de Protección de los Derechos de la Mujer, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad, se ha dado seguimiento al incidente de abandono de los adultos mayores en el Hospital de Salud Mental, declarado con lugar el 12 de enero de 2016; en ese sentido, se benefició a 17 pacientes adultos mayores de ambos sexos²⁴⁷.

Desde el MINTRAB, se ejecuta un programa de aporte económico al adulto mayor, el cual tiene un presupuesto de 505,0 millones de quetzales²⁴⁸. De ese monto, se destina un 1,0% a gastos de funcionamiento. A la fecha, las direcciones departamentales del citado ministerio cuentan con 23 delegaciones. En 2016, se otorgaron 1.235.081 aportes económicos a los adultos mayores, lo que representa 492.194.320.000,00 quetzales, que se traduce en 103.167 adultos mayores beneficiados (48.212 hombres y 54.955 mujeres). Señalar, además, que el IGSS reportó en 2016 181.338 pensionados en su programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, de los cuales 98.611 son jubilados del Estado²⁴⁹.

Con una acción complementaria para que los adultos mayores puedan desarrollar distintas habilidades manuales, en 2016 el INTECAP atendió a 4.567 personas de este segmento de edad, que participaron en distintos cursos de capacitación. De otro lado, CONALFA, encargado de ejercer la rectoría de los procesos de

²⁴⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, op. cit., pág. 69.

²⁴⁷ *Loc. cit.*

²⁴⁸ En el artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República, se plasma un presupuesto para este rubro de 505 millones de quetzales.

²⁴⁹ *Ibid.*, pág. 70.

alfabetización, brindó atención a 13.613 adultos mayores, lo que representa el 9% de la población atendida por la entidad²⁵⁰.

1.5.3.e. Personas en situación de discapacidad. Pocas dudas caben hoy día de los objetivos que animan las políticas públicas en materia de minusvalía. Aquéllos y estas son muy diversos, tienen que ver con los muy diferentes ámbitos de la realidad en los que el individuo proclama y desarrolla su personalidad, pero existe un planteamiento que dota de unidad y sentido teleológico a la acción protectora. La integración en la base de todas esas políticas y actúa, a la vez, como criterio que define y permite evaluar el alcance y la eficacia de las medidas determinadas a su puesta en práctica²⁵¹.

A la idea de integración no le es en absoluto extraña la de normalidad, y que esta, bien entendida, aboga por la abolición de las reglamentaciones específicamente dirigidas a los minusválidos. La desinstitucionalización, ni por asomo es completa. Pero los pasos dados son altamente significativos. A ello contribuyó, decisivamente, la Organización Mundial de la Salud. En 1976, puso en circulación un documento, «Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías». Desde entonces todo el mundo reconoce en el colectivo tres posibles situaciones que generan específicas demandas de atención:

- Una deficiencia es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.
- Una discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia), de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

²⁵⁰ *Loc. cit.*

²⁵¹ DE LORENZO, R, DUARTE MARTÍNEZ, R. y MUÑOZ MACHADO, S.: «Minusvalías y acción social», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997, pág. 599.

- Una minusvalía es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso²⁵².

Es obligado plantear si la crisis en que se ve inmerso el Estado del Bienestar puede afectar a los derechos sociales reconocidos a los minusválidos y la respuesta es positiva. El punto de partida no es aquí el determinante. Puede compartirse, en efecto, la idea de que la libertad del legislador no debe quedar trabada de modo definitivo como consecuencia de compromisos de prestación contraídos en épocas históricas de mayor capacidad de gasto por parte del Estado. Nada impediría, constitucionalmente hablando, en principio, legislaciones nuevas que se limiten a suprimir o a rebajar el contenido de algunas prestaciones de carácter social, sin que tengan que ser sustituidas por una política social diferente, si resulta imposible atenderlas, dadas las circunstancias económicas sobrevenidas²⁵³.

La CPRG declara de interés nacional la protección de los derechos de las personas con discapacidad, así como su atención médico-social, la protección de políticas y servicios que permitan su rehabilitación y su incorporación integral a la sociedad, para lo que creó la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, que establece el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI), el cual constituye el marco legal e institucional para la protección de esa población. Sin embargo, la normativa no establece un régimen sancionatorio que haga efectivo su cumplimiento. Asimismo, el Estado carece de una política de incentivos tributarios o facilidades técnicas para que la población con discapacidad pueda adquirir equipo. En algunos casos, a ciertas ONG que trabajan con esta población se les han concedido exoneraciones de impuestos a la importación de bienes y artículos. Los esfuerzos gubernamentales generalmente se realizan a través de la SOSEP y del CONADI. Las normas jurídicas vigentes no establecen la obligatoriedad del Estado de financiar a instituciones de educación primaria y

²⁵² *Ibid.*, págs. 599-600.

²⁵³ *Ibid.*, pág. 645.

secundaria dedicadas exclusivamente al desarrollo integral de la población con discapacidad. Solamente existen establecimientos especializados para personas con discapacidad mental²⁵⁴.

Informa SEGEPLAN que la población con discapacidad configura un sector que requiere atención especializada e implementación de medidas o acciones de protección social. Las personas con discapacidad viven en contextos de vulnerabilidad, como producto de violencia y delincuencia, pobreza y extrema pobreza. Es importante resaltar las ejecuciones de la SBS por conducto del Departamento de Atención a la Niñez y Adolescencia con Discapacidad, en donde se brinda atención integral, especializada y personalizada a la niñez y adolescencia con discapacidad física y mental. La SBS también implementa servicios por medio del Centro Especial Ávida España de Arana y el Centro de Capacitación Ocupacional (CCO). El primero, ejecuta 16 programas especializados que, en 2016 permitieron la atención de 670 niños y jóvenes. El CCO, por su parte, es un centro de enseñanza dirigido a capacitar adolescentes con discapacidad intelectual leve y moderada, comprendidos entre los 14 y los 18 años de edad. Los adolescentes reciben talleres de desarrollo humano y de capacitación laboral. En 2016, el CCO brindó atención a 93 adolescentes como población permanente, a quienes se provee atención médica, apoyo psicosocial, psiquiátrico, odontológico y alimentación diaria²⁵⁵.

Como acción complementaria, por medio del Departamento de Subsidio Familiar, la SBS realizó estudios socioeconómicos y visitas, revisión y calificación de expedientes con el objeto de elaborar los contratos respectivos para el otorgamiento de subsidios de niñez y adolescencia con discapacidad. En 2016, este departamento otorgó alrededor de 1.265 subsidios para la niñez y la adolescencia con discapacidad²⁵⁶.

²⁵⁴ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 190.

²⁵⁵ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, *op. cit.*, págs.70-71.

²⁵⁶ *Ibid.*, pág. 71.

La niñez y la adolescencia que presenta capacidades diferentes leve y moderada recibe una atención integral que cubre sus necesidades básicas y específicas, según la condición (cognitiva, física o sensorial) en la que se encuentre. Como parte de ello, se fomenta en las personas beneficiarias hábitos y valores en un ambiente propicio al desarrollo integral, brindándoles atención educativa y formativa, de conformidad con sus posibilidades y orientando su preparación para una vida plena y productiva. En 2016, la población atendida fue de 172 niños y adolescentes con capacidades diferentes²⁵⁷.

De acuerdo con la Ley de Atención a Personas con Discapacidad, Decreto Número 135-96 del Congreso de la República y la política pública en la materia, el MIDES impulsa, dentro de los programas sociales que promueve, el cumplimiento de los derechos sociales de las personas con discapacidad. Asimismo, apoya técnicamente al (CONADI) en la construcción de un Registro Único de Personas con Discapacidad, el cual será administrado por el MIDES por un espacio de dos años y, posteriormente, trasladado al CONADI²⁵⁸.

La SOSEP realizó acciones integrales de atención a la población con discapacidad. Las acciones se ejecutan mediante el establecimiento de alianzas de cooperación con entidades de carácter nacional e internacional, principalmente en lo referente a la implementación de jornadas médicas especializadas y dotación de tratamientos médicos. 3.293 personas recibieron productos ortopédicos y otros servicios sociales²⁵⁹.

Como parte de las acciones de atención y protección a las personas con discapacidad, desde el CONADI se otorgaron bolsas de estudio a estudiantes con discapacidad de los distintos niveles educativos. También promovió el proyecto «Empléate Inclusivo: Promoviendo Oportunidades de Empleabilidad y Empleo Inclusivo para Jóvenes con Discapacidad en Guatemala», impulsado por el

²⁵⁷ Loc. cit.

²⁵⁸ Loc. cit.

²⁵⁹ *Ibid.*, pág. 72.

MINTRAB y el MIDES, con apoyo de la cooperación alemana. El CONADI apoya la realización de talleres con el sector empresarial para una mayor concienciación sobre la discapacidad. Finalmente, a través de la Sección del Trabajador con Discapacidad del MINTRAB se realizaron procesos de divulgación, sensibilización y concienciación para promover una cultura de conocimiento y cumplimiento de los derechos laborales, prevención de la discapacidad, sus tipos y la inclusión laboral. Al final de 2016 se había logrado alcanzar a 7.000 personas mediante esta estrategia²⁶⁰.

En el PG17 se contempla la cantidad de Q. 14.500.000,00 como aporte al Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad²⁶¹.

1.5.3.f. Población migrante. Las migraciones designan los fenómenos de movimiento de las personas o grupos de personas de una zona geográfica a otra. Los tipos varían desde los movimientos diarios en las fronteras, la migración estacional, la permanente, la local, la regional, la que se realiza de las áreas rurales a las ciudades, la que va de las ciudades a los suburbios en los países desarrollados, hasta la internacional y las migraciones de refugiados. También varían las motivaciones de acuerdo con las épocas y las circunstancias. Sin embargo, es posible clasificar los principales elementos en **factores que expulsan población** (insuficiencia de empleos, pocas oportunidades, condiciones de pobreza, persecuciones políticas, deficiencias en los servicios de salud o educación, discriminación étnica o religiosa, pérdidas de riqueza, desastres naturales, conflictos armados, esclavitud, polución, problemas de vivienda, escasas posibilidades de sostener a una familia, falta de oportunidades de empleo²⁶², etc.),

²⁶⁰ *Ibid.*, págs. 72-73.

²⁶¹ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

²⁶² La precariedad del mercado laboral aunado a un nivel de ingreso por debajo del mínimo es un factor que incentiva a las personas para migrar a otros países, en busca de un mejor nivel de vida. Una fuerza de trabajo capacitada tiene más oportunidades para insertarse en actividades de mayor productividad. Panamá, Costa Rica y la República Dominicana registran los niveles de calificación relativa más altos en la subregión, entre 9 y 10 años de educación promedio de la población económicamente activa. Honduras, Nicaragua y El Salvador, por otro lado, presentan una educación promedio de la PEA entre 6,4 y 7,5 años. Guatemala registra el nivel de calificación de la fuerza de trabajo más bajo, con menos de 6 años de educación promedio (BUONOMO ZABALETA, M., *op. cit.*, pág. 26).

factores que la atraen (ventajas del lugar de destino, las oportunidades de empleo, las mejores condiciones de vida, la libertad religiosa o política, la educación, atención médica, seguridad, los vínculos familiares, las mejores posibilidades de crear una familia, etc.) y **barreras a los movimientos**²⁶³.

La paradoja más sangrante de la globalización es que por sus autovías circulan libremente bienes, servicios, capitales, información y tecnología, pero no personas. Estas tienen restringida la circulación a no ser que se trate de trabajadores altamente cualificados. El inmigrante no cualificado no tiene derechos. Sin seguridad social ni protección jurídica, estos trabajadores baratos son un símbolo dramático de la otra globalización: la que discrimina, la que castiga la desigualdad, la que mata, si es necesario²⁶⁴.

Un efecto que se produce en el caso en que los trabajadores que han migrado conserven sus familias o parte de ellas en sus países de origen es el fenómeno de la remisión de dinero. Las **remesas** son fondos que los emigrantes envían a su país de origen, normalmente a sus familiares, sin esperar contrapartida alguna. Estas transferencias de divisas tienen una magnitud importante para muchas economías de Latinoamérica donde este fenómeno se ha desarrollado²⁶⁵, así en países como el Salvador, República Dominicana, Guatemala e incluso México, las remesas de los inmigrantes son una de las tres fuentes principales de divisas. Pero el carácter estratégico de estas transferencias no consiste tanto en la magnitud de su volumen como en su regularidad a lo largo del tiempo. Hasta tal punto esto es así que la previsión de la cantidad de dinero que los inmigrantes han de enviar a sus países

²⁶³ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 310-311. Se sigue observando la construcción de **barreras artificiales** de todo tipo en el norte del mundo para detener los flujos migratorios provenientes del sur, exacerbados por el severo deterioro de los países pobres del orbe. No sería extraño que, en el futuro, junto a los fundamentalismos religiosos, el narcotráfico, las migraciones, el agua y el medio ambiente se conviertan en los focos potenciales de conflictos militares. Es posible esperar que los países desarrollados impongan compromisos y tratados a países como Guatemala, para la protección y cuidado del medio ambiente, dejando de lado que será difícil atenderlos con seguridad en la medida que no se permita el acceso libre a sus mercados con alto poder de compra, a inversiones privadas masivas y a conocimiento científico y tecnológico de vanguardia (ZAMORA, J. R.: «Globalización y Centroamérica. El gran dilema: Insertarnos en la Economía Mundial o Hundimos por Siempre». *Cuadernos de Sociología*, núm. 3-4, julio 2006, pág. 39).

²⁶⁴ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, págs. 14-15.

²⁶⁵ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 312.

en un futuro sirve de garantía a los bancos internacionales para conceder préstamos a los bancos de los países de origen. Esta intensificación de la integración económica a nivel mundial se observa en el impacto del consumo inmigrante cuando activa lo que se conoce como las cinco «T» de la inmigración económica: turismo, telecomunicaciones, transporte aéreo, transferencias de remesas y comercio (*Trade*) denominado nostálgico. En cada uno de esos cinco sectores, la interacción económica de los inmigrantes en EEUU está transformando la estructura económica de Centroamérica²⁶⁶. Desde el punto de vista de sus efectos, la inmigración modifica la oferta de mano de obra y, con ello, la escasez relativa de los factores de la producción²⁶⁷.

Las remesas familiares han continuado siendo un ingreso importante para las familias guatemaltecas²⁶⁸. Durante la última década, el ingreso de remesas al país ha presentado una tendencia creciente vinculada a tres factores importantes: 1) un aumento en el número de migrantes guatemaltecos; 2) la constatación de que esta cantidad se ha incrementado y su visibilización frente a la opinión pública; y 3) la persistencia en Guatemala de elevados índices de pobreza, desigualdad y precariedad del desarrollo. Sin embargo, estas remesas no han logrado incidir en una mejora sustancial de la calidad de vida de la población, no obstante, su estrecha correlación con las oportunidades para mejorar la situación de las familias de la población receptora. Este problema puede relacionarse con las capacidades del Estado para responder a las demandas y necesidades de la población guatemalteca, reflejadas en factores como la calidad de los mecanismos de la gestión del desarrollo social; la gestión de los procesos y la cantidad de recursos invertidos en el cumplimiento de la PDSP²⁶⁹.

²⁶⁶ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, págs. 15-16.

²⁶⁷ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 312.

²⁶⁸ De acuerdo con información del Banco de Guatemala (BANGUAT), al 30 de noviembre de 2014 el ingreso de divisas por remesas familiares alcanzaba un monto de USD 5,048.1 millones, superior en USD 390.1 millones al monto registrado en el mismo período del año anterior. Esto representa un incremento del 8.4, SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: *Informe tercer año de gobierno 2014-2015*, *op. cit.*, pág. 25).

²⁶⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, pág. 52.

La migración puede también tener efectos contraproducentes. Si no sólo implica la mano de obra excedente sino también el personal cualificado, las consecuencias no resultan positivas. Este fenómeno se conoce como fuga de cerebros. En estos casos constituye la causa de una brecha de desarrollo económico cada vez más grande entre países pobres, que terminan siendo meros exportadores de materias primas, y países ricos exportadores de bienes y servicios de elevado valor agregado. Incrementa las diferencias de bienestar entre las regiones subdesarrolladas de origen y las regiones industrializadas que atraen la corriente migratoria. Otro de los problemas de la migración yace en que a pesar de que la inmigración es positiva para una economía en general, en el interior del país de llegada se generan tanto grupos de ganadores como de perdedores. La inmigración desencadena un cambio estructural que permite mejorar la productividad a mediano plazo. Sin embargo, a corto plazo causa problemas de empleo para algunos individuos. El grupo de los perdedores está conformado por los locales que cumplen tareas productivas que pueden ser asumidas ventajosamente por los inmigrantes. Además, estos compiten con los nacionales por prestaciones sociales y por el uso de los bienes públicos²⁷⁰.

La migración internacional es un fenómeno complejo, que ha formado parte de la historia de Centroamérica desde el siglo XIX y tiene implicaciones sociales, económicas y culturales tanto para los países de destino como para las comunidades de origen. Los flujos de migración centroamericana se dan: i) dentro de los países, de las zonas rurales a las urbanas; ii) dentro de la región, de Nicaragua a Costa Rica, de Guatemala a El Salvador y en menor medida y más recientemente, de Belice a Guatemala, de Honduras a El Salvador y de Nicaragua a Panamá; iii) hacia fuera de la región, sobre todo a América del Norte, especialmente a Estados Unidos. En 2015 cerca de 4 millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de su patria, el 82% de ellos en Estados Unidos; en el caso de Guatemala, los migrantes alcanzaron en este año la cifra de 989.072, de los que el 89,09% fueron a Estados Unidos, un

²⁷⁰ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 313.

5,37% a México y el resto se reparte por más de diez países (a España fueron el 0,75%)²⁷¹. La tasa neta de migración internacional es la razón entre el saldo migratorio y la población total, multiplicado por mil. Esta tasa llegó al 30 de junio de 2015 a -0,6 migrantes por cada 1000 habitantes, y se prevé que, para junio de 2025 se sitúe en -0,45²⁷².

Señala SEGEPLAN que el PND, explica que los procesos migratorios son una de las variables que condicionan las posibilidades de desarrollo de las áreas rurales. Establece que los procesos migratorios están condicionados por los obstáculos para la creación de sinergias entre las diferentes ramas de la producción y niveles empresariales, debilidad en la integración y capacidad de gestión de las organizaciones sociales y dificultades por parte del Estado en procesos de descentralización para la generación de la auto sostenibilidad de las economías territoriales. Aunado a lo anterior, reconoce que la informalidad en el trabajo en el área rural expulsa a la población rural hacia las áreas urbanas, y a la vez, este segmento suele incorporarse a la economía informal urbana mediante la ubicación como trabajadores independientes²⁷³.

Los inmigrantes obtienen sus medios de vida de la venta de sus factores de producción: trabajo y cantidades escasas de capital, pero se pueden concebir otros dos medios distintos: el disfrute de un sistema de protección social y la delincuencia; desde este punto de vista, la mendicidad podría interpretarse como una forma atenuada de delincuencia. En la medida en que los recién inmigrados se mantienen a sí mismos por cualquiera de estos medios, su llegada impone costes a quienes residen previamente en el país, sin reportarles ninguno de los beneficios previstos por la teoría²⁷⁴.

²⁷¹ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 107-108.

²⁷² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales, *op. cit.*, pág. 85.

²⁷³ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, *op. cit.*, pág. 103. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 80-81).

²⁷⁴ VIAÑA REMIS, E.: «La inmigración en Europa», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 871.

El PND plantea que algunos de los desafíos son: desarrollar las acciones que permitan a las personas migrantes internas incorporarse en iguales o mejores condiciones de vida a sus nuevos territorios, así como reducir la migración forzada por motivos económicos y de inseguridad. Se ha discutido entre los gobiernos del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y Estados Unidos en orden a la migración, lo que dio lugar a la formulación del Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, cuyas acciones se enmarcan en cuatro ejes, que son: a) Desarrollar el capital humano, b) Dinamizar el sector productivo, c) Mejorar el acceso a seguridad y Justicia; y d) Fortalecimiento Institucional²⁷⁵.

La falta de documentación para la permanencia legal en el país de destino es el principal motivo para el retorno forzado de los inmigrantes. Esta situación plantea a los Estados el reto de la reinserción de estas personas en las dinámicas sociales, productivas y culturales de sus comunidades de origen. Si bien en la región existen algunos programas enfocados en este tema²⁷⁶, es necesario fortalecer las acciones mediante políticas públicas que permita aprovechar de la mejor manera la experiencia y los conocimientos que adquirieron los repatriados. El retorno involuntario o forzado producto de una orden de deportación²⁷⁷ es un proceso doloroso para sus víctimas, que puede ser mayor según las condiciones a la que hayan estado expuestas (violencia, discriminación, etc.)²⁷⁸.

²⁷⁵ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016*, op. cit., págs. 103-104. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, op. cit., pág. 81).

²⁷⁶ Programas de Guatemala: En 2013 se creó el programa «Bienvenido a casa» una alianza entre el Estado y empresas privadas que apoya la reinserción laboral de los guatemaltecos deportados por medio de atención psicológica, evaluación y certificación de habilidades y acceso a microcréditos. Además, en respuesta al vertiginoso crecimiento de la migración de niños no acompañados de Guatemala, Honduras y El Salvador, en 2014 se puso en marcha el plan «Alianza por la Prosperidad», que incluye entre sus áreas de trabajo el diseño de mecanismos para dinamizar la producción, generar crecimiento económico y el empleo, mejorar las oportunidades sociales y ampliar el acceso a la justicia. Cuenta con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque recientemente este fue reducido en cerca de un 30% (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, op. cit., pág. 110).

²⁷⁷ Las deportaciones ordenadas por los Estados Unidos contra guatemaltecos en el periodo 2009-2013, ha sido la siguiente: 2009, 1.860; 2010, 2.314; 2011, 3.026; 2012, 2.332 y 2013, 1347 (*Ibid.*, pág. 111).

²⁷⁸ *Ibid.*, págs. 109-110.

Las deportaciones de ciudadanos guatemaltecos para el período 2012-2014 continúan en aumento, como consecuencia de la política exterior de los Estados Unidos de América y México, países que ha endurecido sus controles migratorios. Otros aspectos importantes reportados por las instituciones están vinculados a: a) la inexistencia de un modelo articulado de gestión migratoria; b) la ausencia de otros actores del desarrollo en la atención, asistencia y protección de los migrantes; c) la irrelevancia de aspectos culturales y del idioma; d) al aumento de la migración; e) la falta de recursos institucionales y humanos; f) la escasez de instrumentos de planificación; g) la carencia de metodologías, normativas y reglamentos para aplicar los principios del enfoque de derechos humanos. Con relación al tema de las remesas, se reporta, asimismo, la inexistencia de mecanismos y recursos que no permiten cumplir con el objetivo de promover el uso de aquellas para impulsar el desarrollo²⁷⁹.

La actuación de las instituciones públicas está mayormente enfocado a la atención, asistencia y protección de las personas migrantes en el tránsito y lugar de destino, así como en el apoyo a sus familiares, la descentralización de los servicios y coordinaciones interinstitucionales. No obstante, se evidenciaron escasas acciones relacionadas con los objetivos específicos de la PDSP relativos a la promoción del uso productivo de remesas y la realización de investigaciones, estudios e implementación de sistemas de información. Por otra parte, es necesario resaltar que por la temporalidad en que fue formulada la PDSP, no cuenta con una alineación del PND. De manera que es propicia su actualización para que guarde coherencia con las prioridades nacionales y con el nuevo marco jurídico²⁸⁰.

Frente a la vasta complejidad de los desafíos señalados por las instituciones responsables, el problema fundamental de la gestión migratoria es que continúa visualizándose en dimensiones que ocultan las causas estructurales del fenómeno

²⁷⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, págs. 53 y 60.

²⁸⁰ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016*, *op. cit.*, pág. 104.

y la relación de este con el desarrollo social. Aún persisten brechas importantes en términos de seguridad social, desarrollo humano y derechos humanos de los migrantes²⁸¹. Y es que, como señala VIAÑA REMIS, tal vez las restricciones a la inmigración son simplemente una consecuencia del advenimiento del EB. Mientras estuvo claro que los inmigrantes pobres tenían que mantenerse a sí mismos, y para ello ofrecer sus factores en el mercado, habrían sido bienvenidos; una vez que adquirieron el derecho a mantenerse en parte a costa del erario público, habrían dejado de serlo. La hipótesis conecta dos de los más importantes cambios de la primera mitad del siglo XX: el nacimiento del EB y el cierre de las fronteras de los países desarrollados a la inmigración libre. Y es que después de todo, el EB tiene como finalidad proteger al ciudadano del máximo de situaciones de infortunio en que pueda verse envuelto²⁸². El 20 de septiembre 2016 el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Código Migratorio²⁸³.

A la migración internacional se refiere SEGEPLAN, señalando que muchas veces se coloca a los migrantes en situación de vulnerabilidad debido a que pueden ser víctimas de múltiples violaciones de sus derechos y, a la vez, ver minimizado el acceso a los servicios básicos de salud, educación, entre otros. Por ello, se requiere la implementación de acciones de protección social. Entre ellas, resaltan las ejecutadas por la SBS a través del Departamento de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada, que brinda atención a esta población que ha retornado y se encuentra en tránsito en Guatemala. La protección se da durante la recepción, la reunificación familiar y el retorno a las comunidades de origen, con base en leyes

²⁸¹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: *Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población*, *op. cit.*, pág. 62.

²⁸² VIAÑA REMIS, E., *op. cit.*, pág. 871-874.

²⁸³ Código de Migración, Decreto núm. 44-2016 del Congreso de la República, que se encuentra dividido en tres libros: Libro I: Derecho a migrar y los derechos de las personas migrantes; Libro II: Sistema y políticas migratorias; y Libro III: Disposiciones finales, transitorias y derogatorias. El Código, que tiene como objeto principal brindar protección a los derechos de las personas que se encuentren en el país de forma temporal o permanente, presenta como aspectos destacables: La creación de la Autoridad Nacional Migratoria, de la Unidad de Verificación de campo en la Subdirección de Extranjería, de la Carrera Migratoria, de la Comisión nacional para los Refugiados y del Instituto Guatemalteco de Migración, así como la autorización para la emisión de pasaportes con vigencia de 5 a 10 años. La entrada en vigor de este Código fue suspendida provisionalmente por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala el 17 de diciembre de 2017, aceptando con lugar el amparo promovido por el abogado Fernández Rojas.

nacionales y convenios internacionales para la repatriación digna, ordenada ágil y segura²⁸⁴.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) ha llevado a cabo acciones para la atención de la niñez y adolescencia migrante. Durante 2016 se implementó el modelo de protección consular de niñas, niños y adolescentes migrantes. Otras acciones son ejecutadas a través de dos programas: Asistencia en la recepción de guatemaltecos retornados vía aérea de los Estados Unidos de América y Asistencia en la recepción de retornados²⁸⁵.

El Consejo Nacional de Atención al Migrante Guatemalteco ha realizado acciones para la alfabetización de los migrantes guatemaltecos y sus familiares, también favorece procesos de capacitación técnica mediante los cuales se busca brindar a los migrantes retornados forzados y sus familiares, la oportunidad de capacitarse en áreas técnicas. En 2016 se llevaron a cabo 127 cursos con la participación de 2.697 familiares de migrantes y la capacitación de 921 personas²⁸⁶.

Destaca el trabajo realizado por el Registro Nacional de las Personas (RENAP), el MINEX y el MINGOB, con el que se busca lograr la identificación de los guatemaltecos mayores de edad que radican fuera del país por medio del documento personal de identificación (DPI). Durante el año 2016, se dio trámite a 8.373 solicitudes de identificación personal por conducto del MINEX²⁸⁷.

El MINTRAB, en coordinación con otras instituciones del organismo ejecutivo, de la sociedad civil y el sector empresarial, promovió la Iniciativa Regional sobre Movilidad Laboral que busca informar a las personas sobre los procesos adecuados para optar a un puesto de trabajo en el extranjero de forma regular mediante la

²⁸⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, op. cit., pág. 73.

²⁸⁵ *Ibid.*, pág. 74.

²⁸⁶ *Loc. cit.*

²⁸⁷ *Ibid.*, pág. 75.

obtención de un permiso de trabajo, contrato y visa laboral. Desde este ministerio se lleva a cabo el monitoreo y registro de los trabajadores guatemaltecos migrantes temporales que viajan al sureste de México, a Canadá y los Estados Unidos de América, por medio de agencias privadas de reclutamiento. A 2016 se tiene un registro de 14.853 trabajadores guatemaltecos que partieron al exterior con una oferta laboral²⁸⁸.

El fenómeno migratorio tiene su reflejo en el PG17, en el que se contemplan las siguientes partidas:

- Servicios consulares y atención al migrante (del MIDEX): Q. 138.975.736,00.
- Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (del MIDEX): Q. 18.267.933,00.
- Servicios migratorios y extranjería (del MINGOB): Q. 189.942.515,00²⁸⁹.

1.5.4. Seguridad.

El fenómeno de la violencia ha sido parte sustantiva del desenvolvimiento social en Guatemala. Su crecimiento y cobertura han estado asociados a la confluencia de relaciones socioeconómicas y político culturales²⁹⁰, afectando a la seguridad que constituye un pilar de la democracia y se encuentra estrechamente vinculada con el desarrollo social, familiar e individual del ser humano²⁹¹.

Señala LÓPEZ RIVERA que la concepción que pone énfasis en las relaciones y procesos sociales que reproducen la forma en que se encuentra estructurada socialmente la sociedad y la dinámica socio económica y político cultural que ella condiciona, distingue entre: **Violencia estructural**, alude a las relaciones de

²⁸⁸ *Ibid.*, págs. 75-76.

²⁸⁹ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República

²⁹⁰ LÓPEZ RIVERA, O. A., *op. cit.*, pág. 25.

²⁹¹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, pág. 38.

explotación y opresión que tienen como marco de referencia a estructuras institucionalizadas, como la familia, los sistemas económicos, culturales y políticos. **Violencia de resistencia**, está constituida por las diferentes formas de respuesta de los grupos, clases, naciones e individuos oprimidos por la violencia estructural. **Violencia delincencial**, es aquella que refleja acciones fuera de la ley socialmente reconocida. Por tanto, sadismo, secuestros, guerras entre pandillas, delitos por acciones de alcohol y drogas, robos y hurtos deben ser comprendidos dentro del marco de referencia de la violencia estructural dentro de especificidades históricas²⁹².

En la historia reciente guatemalteca, se destacan las siguientes situaciones:

- a) La **guerra interna** fue sobre determinada por la dimensión política; pero al conflicto político militar se llegó por la vigencia de un tipo de violencia estimulada por las relaciones de explotación y opresión social en que se sustentaba el funcionamiento socio económico y cultural. La violencia política que caracterizó el tiempo del conflicto político militar dejó un caudal de destrucción física, humana y social. Su agente perpetrador directo fue el Estado, aplicando una política de terrorismo de Estado en la que involucró de manera directa y encubierta a todo su aparato represivo, cuerpos de policía y ejército que, coordinados, ejecutaron la estrategia contrainsurgente denominada *tierra arrasada*, con la cual destruyeron más de 400 comunidades del área rural, y cometieron más de 626 masacres. Además, en el área urbana del territorio de Estado se desató una fuerte represión en contra de dirigentes políticos, de organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles, pobladores y profesores universitarios que en esos momentos conducían el movimiento popular de finales de los años setenta y principios de los ochenta.
- b) En la **violencia de posguerra** no se erradica por completo la violencia de naturaleza política, tampoco los hechos de violencia de carácter estructural,

²⁹² LÓPEZ RIVERA, O. A., *op. cit.*, págs. 23-24.

pero sus manifestaciones más prominentes hacen que la misma se configure fundamentalmente como violencia asociada a la delincuencia común.

- c) En los **años previos a la firma de los Acuerdos de Paz** y en los transcurridos hasta la fecha se pueden identificar ciertos hechos de violencia social que han adquirido notoriedad por su recurrencia y efectos generados:
1. Secuestros.
 2. Linchamientos.
 3. Narcoactividad.
 4. Abuso y violencia a menores.
 5. Violencia de las maras junto al femicidio.
 6. Violencia política²⁹³.

Estudios comparativos de la violencia en América Latina han identificado a Guatemala entre los países con más altas tasas de homicidios. A mediados de los años 90, una medición de las tasas de homicidios en el mundo mostraba que la tasa promedio mundial era 10,7 por cada cien mil habitantes, América Latina registró 22,9 por cada cien mil habitantes. Guatemala, El Salvador, Colombia y Jamaica excedían ese promedio. En el continuum, de los años previos a la firma de los Acuerdos de Paz y los años que llevamos de posguerra, se pueden identificar ciertos espacios de tiempo en los que algunos hechos de violencia social han adquirido cierta notoriedad por su recurrencia y efectos generados²⁹⁴.

En Centroamérica la violencia no sólo se refleja en la alta incidencia de los homicidios, sino también en otras causas de muerte y actos violentos. En este sentido, destacan los accidentes de tráfico (El Salvador 21,7 accidentes por cada 100.000 habitantes, Belice, 18,5; Costa Rica y Panamá, 14 y Guatemala, 7,8). En torno a la violencia intrafamiliar, un 8% de la población está de acuerdo en que el hombre agrede a su esposa por infidelidad y un 28% acepta los golpes como manera de corregir y educar a los hijos (un 6% de las mujeres aprueba la agresión

²⁹³ *Ibid.*, págs. 25-32.

²⁹⁴ *Ibid.*, pág. 29.

de la mujer por infidelidad, contra un 9% de los hombres; un 27% de las mujeres acepta los golpes para corregir a los hijos, frente a un 29% de los hombres). Un 33% de la ciudadanía aprueba que el individuo mate al violador de su hija; un 22% que se elimine a una persona que mantiene aterrorizada a la comunidad; y un 33% que la policía torture a un sospechoso para obtener información. Sin embargo, sólo un 17% suscribe el concepto de «limpieza social». En cuanto a los secuestros que afectan el patrimonio y bienestar de las personas, las empresas y la sociedad en general, la tasa más alta de secuestros se ha dado en Guatemala (0,84 secuestros por 100.000 habitantes). Los dinamizadores del crimen y la violencia en la región son: (i) el tráfico de drogas; (ii) la violencia juvenil y las pandillas; (iii) la masiva disponibilidad de armas; y (iv) la debilidad de los sistemas de administración de justicia. Entre estos factores, el narcotráfico es el único que provee una explicación sólida a la reciente escalada de violencia, debido a que contribuye a incrementar la circulación de armas y profundiza la fragilidad de las instituciones judiciales mediante la corrupción. Los países de la región han invertido poco en prevención, lo que, aunado a la ineficiencia que las políticas de «mano dura» empleadas para combatir el problema han impedido frenarlo, tal como lo demuestra el involucramiento de las policías locales con estructuras del crimen organizado²⁹⁵.

Con el objetivo de garantizar la vida y la propiedad de las personas, el gobierno de Pérez Molina intentó en el último año algunas acciones de protección con énfasis en la prevención del delito. También, acciones de control de aquellos factores que provocan la incidencia criminal, coadyuvando a la generación de ambientes seguros para la población. En consonancia con la visión de construir una Guatemala en paz mediante la prevención del delito y la delincuencia, el CONJUVE realizó actividades que tuvieron como finalidad incentivar a los jóvenes para ser promotores de la prevención y multiplicadores de una cultura de paz. Dado que el consumo de sustancias dañinas está intrínsecamente ligado con la violencia, el Gobierno implementó diversos programas dirigidos a niños, niñas, jóvenes, adolescentes,

²⁹⁵ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, págs. 283-286.

madres y padres de familia, líderes comunitarios, colaboradores del sector público y privado²⁹⁶.

Con relación a las acciones contra el crimen organizado internacional, el gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF), ha colaborado con terceros países para la ejecución de operaciones especializadas con el propósito de disminuir las maniobras y procedimientos de quienes se dedican al crimen organizado internacional. Con base en el mismo enfoque estratégico, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Domino sigue trabajando con la finalidad de encauzar beneficios económicos para el Estado y para las dependencias vinculadas con el combate al crimen organizado²⁹⁷.

El gobierno de Pérez Molina impulsó, en el marco de su política exterior, el debate abierto y amplio sobre el problema mundial de las drogas, tanto a nivel regional como internacional. En seguimiento a la «Declaración de Antigua Guatemala: por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas» (2013), Guatemala promovió la resolución «Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas», adoptada en el XLVI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual busca la reformulación de la directriz de la política para enfrentar el problema mundial de las drogas en las Américas mediante la priorización del bienestar de las personas con respecto a la eliminación de estas sustancias nocivas²⁹⁸.

Desde la perspectiva presupuestaria en el PG17 existe una multiplicidad de partidas que atañen a la materia de la seguridad (y que, en conjunto, superan la cantidad de 4.791 millones de quetzales), constituyendo un buen ejemplo de la dispersión

²⁹⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, págs. 46-47.

²⁹⁷ *Ibid.*, págs. 51-54.

²⁹⁸ *Ibid.*, págs. 57-58.

presupuestaria en diferentes instancias, con pérdida de su efectividad, pues debe tomarse en consideración que se trata aquí de presupuestos de funcionamiento, donde la componente mayoritaria del gasto corresponde a personal, inmuebles y otros insumos. Las partidas son:

- Servicios de la seguridad de las personas y patrimonio (MINGOB): Q. 3.833.586.588,00.
- Custodia y rehabilitación de privados de libertad (MINGOB): Q. 541.929.117,00.
- Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio (MINGOB): Q. 50.340.775,00.
- Reducción de índices de homicidios (MINGOB): Q. 79.506.769,00.
- Prevención de violencia y organización comunitaria de la sociedad civil (MINGOB): Q. 38.090.170,00.
- Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio (MINDEF): Q. 104.333.089,00.
- Reducción de índices y homicidios (MINDEF): Q. 32.316.714,00.
- Prevención de la delincuencia de adolescentes y jóvenes (Ministerio de desarrollo social –MIDES-): Q. 55.077.081,00.
- Secretaría ejecutiva de la Comisión Contra Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID): Q. 5.000.000,00.
- Secretaría Nacional de Seguridad. Q. 28.000.000,00.
- Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (SVERT): Q. 13.969.024,00.
- Aporte a la Oficina nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes: Q. 5.000.000,00.
- Aporte al Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito: Q. 4.000.000,00²⁹⁹.

²⁹⁹ Artículo 6 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017. Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República

Si dentro del rubro de la seguridad se incluye la alimentaria, el presupuesto de la Nación vuelve a hacer gala de la gran dispersión presupuestaria que constituye una de sus constantes, pues la partida «apoyo al consumo adecuado de alimentos» aparece consignada tres veces: en el MINEDUC con Q. 793.226.000,00, en el MAGA con Q. 158.105.231,00 y en el MIDES, con Q.123.554.615,00, en junto la cantidad de Q. 1.074.885.846,00³⁰⁰, reiterándose lo ya dicho con relación a que estas partidas son de funcionamiento.

1.5.5. Pobreza.

Actualmente, la lucha contra la pobreza se basa en la lesión de la dignidad humana, la limitación a las posibilidades de autorrealización y sus consecuencias económicas y políticas en tanto atenta contra las posibilidades de crecimiento e incentiva fenómenos como la criminalidad, el clientelismo, las migraciones, etc., pudiendo medirse en términos absolutos (se relaciona con un determinado nivel de consumos estándar entre países y en el tiempo) o relativos (la concibe como un fenómeno que depende del contexto social). En general, la medición de la pobreza se elabora sobre la base de datos de encuestas realizadas por los institutos de estadísticas nacionales. El Banco Mundial fija la pobreza extrema en las personas que disponen de menos de 1 dólar por día. El porcentaje de la población mundial que vive con menos de 1 dólar por día se ha reducido a la mitad en los últimos 20 años. De todos modos, aproximadamente la mitad de la población mundial vive en condiciones de pobreza³⁰¹.

Desde una perspectiva tradicional, FRANCO define la pobreza como la situación en la que viven personas cuyos recursos económicos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Suele tildarse esta definición de «reduccionista», incompleta o «economicista», pero sin duda tiene una ventaja muy clara, y es que respeta el sentido común del término. Una cosa diferente al concepto de pobreza

³⁰⁰ Artículo 6 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017. Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República

³⁰¹ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 261-264.

son las causas que llevan a que una parte de la población de un determinado país no pueda acceder a los recursos económicos suficientes para atender a sus propias necesidades básicas a un nivel considerado «digno», de acuerdo al rango de desarrollo de esa sociedad. Allí, seguramente, sería más legítimo utilizar la expresión «multidimensional», por cuanto podrían encontrarse diversos factores determinantes de que algunos hogares o individuos carezcan de los recursos económicos para alcanzar ese bienestar mínimo³⁰², matizando PORTILLA MARCIAL que la pobreza va más allá de la ausencia o carencia de una renta adecuada, ya que esto sería muy subjetivo, debido a que no se habla de sujetos con las mismas necesidades, sino que cada uno de ellos presenta características muy particulares, que haría que las rentas fueran heterogéneas para cumplir con las necesidades de cada persona³⁰³.

La profundización de la pobreza, desigualdad, exclusión y marginación de la gran mayoría de la humanidad impulsada por el neoliberalismo implica un momento de regresión histórica mundial. Esta regresión se puede constatar en la globalización de la «pobreza de derechos», entendida como la privación del reconocimiento de los derechos de los sujetos humanos sumergidos en la pobreza, y hasta de su derecho a ser reconocidos como sujetos de derecho³⁰⁴.

Ha sido considerada como una importante violación a los derechos humanos³⁰⁵ al ser universalmente reconocido el principio de que *todo ser humano tiene derecho a*

³⁰² FRANCO, R., *op. cit.*, pág. 156.

³⁰³ PORTILLA MARCIAL, O. C.: «Política social: Del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación». *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, pág. 103.

³⁰⁴ PÉREZ BUSTILLO, C., *op. cit.*, pág. 65.

³⁰⁵ Entre los aportes del enfoque de derechos humanos sobre la pobreza, CONTRERAS considera los siguientes:

- 1) Visibilizar al ser humano que vive en pobreza y en extrema pobreza como sujeto de derecho dotado con facultad de exigir al Estado el establecimiento de condiciones mediante las cuales pueda tener acceso a medios materiales que le permitan satisfacer sus necesidades.
- 2) Hacer aportes al estudio y abordaje del fenómeno de la pobreza, a través de categorías antes desvinculadas de este fenómeno, entre ellas: obligación, responsabilidad, violación, víctima o restitución, categorías que otorgan facultades o compromisos a favor y a cargo de sujetos determinados.

Coadyuva a la identificación de las responsabilidades de los actores relacionados con la pobreza, particularmente en el caso del Estado, cuyas obligaciones positivas y negativas en la generación de condiciones adecuadas para tener acceso a medios materiales adecuados para la vida en dignidad, aparecen en forma explícita y abierta con esta perspectiva

vivir en condiciones aptas para su desarrollo integral, lo que incluye el acceso a recursos materiales para llevar una vida digna. Esta premisa ha fundamentado innumerables programas y políticas, con un impacto real cuestionable y cuyo efecto ha sido vaciar de contenido el discurso de los derechos humanos y poner en entredicho su aplicabilidad a casos concretos. Por derechos humanos se entienden aquí las facultades o atribuciones inherentes a la personalidad del ser humano, necesarias para su desarrollo integral que, independientemente de su reconocimiento formal por un Estado, tienen existencia y validez universal³⁰⁶. La

(CONTRERAS, A. G.: «Pobreza y derechos humanos» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007, pág. 51).

³⁰⁶ Señala CHACÓN LEMUS que la expresión «derechos fundamentales» encierra dos significados: a) Se dicen fundamentales aquellos derechos que dan fundamento al sistema jurídico y b) Se dicen fundamentales aquellos derechos que no requieren el fundamento del sistema jurídico. De los derechos fundamentales se desprenden elementos que los caracterizan, distintos de otras clases de derechos:

- a) **Universalidad.** De aquí derivan derechos como el de igualdad y el de no discriminación (art. 4 CPRG). A este elemento se ha referido la CC en SCC de 13 de noviembre de 2007, Expediente 1688-2007.
- b) **Exigibilidad.** Conlleva el reconocimiento de que todo derecho fundamental es un «derecho público subjetivo», lo cual implica que el titular del derecho (constitucionalmente reconocido por el Estado) puede exigir su respeto y observancia, incluso ante los órganos jurisdiccionales, y que pueden conllevar cualquier expectativa (en prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica.
- c) **Inalienabilidad e imprescriptibilidad.** Los derechos fundamentales no pueden ser transferidos a otras personas, y las no pueden ser privadas de estos derechos.
- d) **Indisponibilidad.** Toda limitación de tales derechos debe ser establecida por el legislador (regla de reserva de ley). Además, los derechos fundamentales quedan integrados al elenco de los derechos preexistentes y no pueden ser suprimidos posteriormente. No obstante, los derechos fundamentales no pueden considerarse como absolutos en cuanto se refiere a su goce y ejercicio. Los límites encuentran validez en el mismo convivir social, ya que el derecho de una persona termina donde comienza el derecho de los otros.
- e) **Indivisibilidad e interdependencia.** Dado que cada derecho fundamental trae consigo otros derechos humanos y depende de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otro.
- f) **Irreversibilidad y progresividad.** La irreversibilidad de los derechos fundamentales consiste en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, una vez que el Estado lo ha reconocido por medio de normas nacionales e internacionales. La característica de no regresividad añade una limitante a la regulación de los derechos fundamentales que veda a las autoridades estatales la posibilidad de adoptar medidas que reduzcan el nivel alcanzado o el estándar obtenido por los derechos fundamentales o de las prestaciones de que goza la población (SCC de 20 de mayo de 2010, Expediente 4095-2009). La progresividad lleva a aplicar siempre la disposición más favorable a los derechos de las personas por lo que siempre debe aplicarse aquella norma que en mejor forma garantice el derecho, lo que lleva a una interpretación pro persona (*pro homine*) (SCC de 25 de abril de 2007, Expediente 2893-2006). (CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los Derechos Fundamentales», *op. cit.*, págs. 128-131).

codificación de estos derechos, tiene naturaleza únicamente declarativa³⁰⁷, no constitutiva, por lo que facilitan su exigibilidad³⁰⁸.

Vincular la idea de exclusión social al debate de los derechos humanos y la pobreza, obligaría al Estado y a la sociedad en su conjunto a combatir los procesos que generan la pobreza que son inherentes a elementos fundamentales del contrato social vigente en la sociedad. Transformar la visión que se tiene sobre la pobreza en la sociedad, tendría un efecto de relevancia causal en sí mismo, en términos de exigibilidad. Preocupa la terrible coincidencia entre el conservadurismo implícito en el imaginario social, tejido alrededor de la pobreza, con el planteamiento de la cultura de la pobreza de hace 50 años. Esta perspectiva identificaba las causas de la pobreza en los pobres mismos, ya que estos, en virtud de su cultura inferior, eran incapaces de salir de la misma. De esta cuenta el imaginario racista nutre al imaginario de la pobreza. Los impactos fundacionales como conquistas, fundamentan las desigualdades culturales vistas como naturales, que señalan que el imaginario colonial sobre la pobreza, las desigualdades fundacionales eran de orden extra natura, por lo que la exigibilidad era algo menos que risible, y otras veces, objeto de sangrienta represión³⁰⁹.

La lucha contra la pobreza pertenece en esta época a un conjunto de políticas «blandas», porque para ser eficaces en la etapa inicial no van a chocar con la organización económica y social establecida. Ese umbral de la lucha contra la pobreza llevará, si hay éxito en esa primera etapa, al escenario de la política «dura»; ya no se trata de descansar en una buena administración de los excedentes del

³⁰⁷ Tanto la *Declaración Universal sobre los Derechos Humanos* como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* coinciden en sus preámbulos en la necesidad de liberar al hombre de la miseria y garantizar el derecho a un nivel de vida digno, además de su alimentación, salud, educación y, en general, a condiciones idóneas para el pleno ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, ninguno de los principales instrumentos en materia de derechos humanos emanado de Naciones Unidas, se refiere específicamente al término «pobreza», lo cual ocurre también en la *Declaración sobre Derecho al Desarrollo* (CONTRERAS, A. G., *op. cit.*, pág. 49).

³⁰⁸ *Ibid.*, págs. 47-48.

³⁰⁹ VALVERT, D.: «Sobre imaginarios y pobreza: el problema de las formas de exigibilidad de los derechos sociales, razón versus hegemonía» en VV.AA. *Diálogos sobre pobreza y derechos humanos* (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007, pág. 98.

Estado, sino de revisar y reordenar la lógica del sistema. Desmontar los subsidios ocultos del mercado monopólico, proteger la competencia, identificar las fallas de la regulación, hacer efectivo el control y la legalidad del Estado que han desquiciado el concepto de igualdad de oportunidades, y romper el formidable poder de las redes informales de captura del Estado³¹⁰.

Los latinoamericanos de hoy siguen empobrecidos y, por primera vez en la historia del hemisferio, se están dando cuenta de ello. Uno de los efectos inmediatos de este empobrecimiento sobrevenido con la globalización es la fragmentación social que se produce entre integrados y excluidos. Hasta 1980, el trabajo asalariado fue el mecanismo más fuerte de inclusión social. Pero, a medida que creció el fenómeno de la informalización de la economía y se fue debilitando la institución de la seguridad social que vinculaba a empresarios, gobierno y trabajadores, la exclusión social fue generalizándose. Y es que a mayor igualdad se genera mayor cohesión social y esta a su vez refuerza los canales de distribución de los bienes sociales. Pues bien, este círculo virtuoso se torna en círculo vicioso cuando la igualdad económica desaparece. Lo que lleva a pensar que en América Latina se da una profunda contradicción entre el régimen democrático que tiende a incluir y el régimen económico que tiende a excluir³¹¹.

Toda indica que, en general, en Latinoamérica, las políticas de ajuste y reforma del Estado no permitieron avances en la reducción de la pobreza ni en la mejor distribución del ingreso. Y tras una década social perdida, se vive un retorno a las preocupaciones del déficit social como déficit de democracia, y también a la de reconstrucción institucional. Por ello el enfoque ha cambiado en los últimos años: de la preocupación de administrar eficientemente las reformas estructurales, se está pasando a hablar de desarrollo institucional; la crítica a los estados fuertes es

³¹⁰ GUTIÉRREZ, E.: «La lucha contra la pobreza: un enfoque desde las ideologías y la política» en VV.AA. Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007, págs. 133-134.

³¹¹ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, págs. 10-11.

reemplazada por la preocupación por los estados débiles; la sustentabilidad de las reformas, por la sustentabilidad de las democracias³¹².

AYALA CAÑÓN distingue, en orden a la pobreza, diferentes ámbitos desde los que puede ser analizada. Desde el **ámbito demográfico**, se aprecian cambios notables en el patrón de pobreza según las diferentes características de los sustentadores principales de cada unidad de referencia, como el sexo, la edad, o el tipo de hogar (mujeres, jóvenes y ancianos, hogares monoparentales). Desde el **ámbito laboral**, son numerosas las variables determinantes de los perfiles de la pobreza. En los últimos años ha aumentado, aunque muy moderadamente, la incidencia de la pobreza en el segmento de titulados. Más significativos son los cambios desde el punto de vista de la demanda, destacando la desventajosa posición de los parados. Desde el **ámbito territorial**, puede hablarse de una acusada concentración de la pobreza en determinadas regiones³¹³.

ESPING-ANDERSEN, desde una perspectiva familiar, sostiene que, en todas partes, los hogares con dos sustentadores son claramente la mejor garantía contra la pobreza, con tasas de pobreza infantil tres o, incluso, cuatro veces menores que en las familias tradicionales con un único sustentador. Lo que en verdad destaca, son las grandes diferencias internacionales en conjunto y, sobre todo, en lo que se refiere a la pobreza de las familias monoparentales³¹⁴.

Violencia y pobreza son, según manifiesta LÓPEZ RIVERA, las dos preocupaciones principales para la mayoría de los ciudadanos guatemaltecos. En la dinámica socio política general del país, ambos fenómenos se encuentran ligados por complejos nexos que se derivan del carácter multidimensional y polifacético de los mismos. La pobreza y extrema pobreza se localizan en los ámbitos urbanos y rurales, aunque

³¹² GUTIÉRREZ, E., *op. cit.*, pág. 132.

³¹³ AYALA CAÑÓN, L.: «Distribución de la renta», en *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997, págs. 72-74.

³¹⁴ ESPING-ANDERSEN, G.: «Estados de Bienestar y familias», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 737.

con mayor incidencia en estos últimos, principalmente en aquellas zonas habitadas por pueblos indígenas, en donde alcanza a siete de cada diez guatemaltecos. Por otro lado, dentro de la población pobre, se encuentran los estratos bajo, medio y alto. En este último se concentra el 64% del ingreso social del país. La situación es muy diferenciada por grupos étnicos y por ámbito territorial. Los grupos indígenas y las localidades rurales son los más desfavorecidos. El fenómeno de la pobreza no se logra revertir, al poner de manifiesto lo ineficaces que han sido los intentos de aplicar acciones gubernamentales de reducción de la pobreza, fragmentadas sectorialmente desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la fecha. Por el contrario, en la sociedad está ocurriendo un proceso gradual de empobrecimiento que se agrava en el segmento de población que experimenta extrema pobreza. Quienes padecen pobreza han aprendido a sobrellevarla a través de múltiples estrategias de supervivencia, desarrolladas tanto en el ámbito urbano como en el rural. Ante la carencia de políticas sociales de transferencia de recursos y servicios generalizadas, la pobreza se enfrenta, fundamentalmente en el ámbito urbano, a través de actividades económicas propias de la economía informal y, en el área rural, a través de la migración temporal de personas que engrosan la larga lista de jornaleros en las plantaciones agrícolas de caña y café, en pequeños comercios de menudeo ambulante o viajando a los centros urbanos a prestar servicios de limpia botas, haciendo maromas en las calles, lavando y limpiando vidrios de automóviles. Quienes han corrido con la suerte de que algún familiar haya emigrado a los Estados Unidos, están enfrentando la pobreza con las remesas del trabajo de sus familiares en el extranjero³¹⁵.

1.5.6. Desigualdad.

Un país como Guatemala, en donde se producen graves situaciones de discriminación (racial, de género, por edad, etc.) y en el que la población mayoritaria es pobre o extremadamente pobre, pone de manifiesto la preocupante situación de desigualdad existente en el país con las consecuencias negativas que ello supone.

³¹⁵ LÓPEZ RIVERA, O. A., *op. cit.*, págs. 17-20.

Como señala MONTORO ROMERO, la igualdad ha sido uno de los clásicos sueños de la Ilustración, de la modernidad, traído a la era postmoderna. Mal entendido por los revolucionarios franceses, quienes, evidentemente, no pensaban exactamente en igualar a todos los seres humanos, se convirtió en bandera ideológica del socialismo y del comunismo. Pero es en el anarquismo donde se debe encontrar su verdadera proyección y plasmación³¹⁶.

Dos grandes maneras de concebir la justicia social se combinan y yuxtaponen hoy en día, aunque su definición y las tensiones que las oponen estén frecuentemente disimuladas por la generosidad de los principios que las inspiran y por la imprecisión del vocabulario que las sustenta. Proceden de un problema común: buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad fundamental de todos los individuos, por un lado, y las desigualdades sociales reales vinculadas a las tradiciones, la competencia de intereses y el «normal» funcionamiento de las sociedades modernas, por el otro. Estas dos grandes soluciones son la igualdad de **posiciones**³¹⁷ y la igualdad de **oportunidades**³¹⁸. En ambos casos, se trata de reducir ciertas desigualdades

³¹⁶ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, julio-septiembre, 1997, pág. 31.

³¹⁷ Se centra en el conjunto de espacios sociales ocupados por los individuos, ya sean mujeres u hombres, miembros de minorías visibles o de la mayoría «blanca», «cultos» o menos «cultos», jóvenes o menos jóvenes, etc. Busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales. En este caso, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social. La igualdad de posiciones fue impulsada por el movimiento obrero y, de modo más general, por la izquierda. Durante más de un siglo, buscó reducir las desigualdades entre las posiciones sociales gracias a la seguridad social contra los imprevistos de la vida y los riesgos de la economía, gracias a la redistribución de las riquezas mediante retenciones sociales y un impuesto progresivo sobre la renta y al desarrollo de los servicios públicos y del EB, aunque es en el terreno de las condiciones de trabajo y de los salarios donde se constituyen y se reducen las desigualdades sociales. Con todo, este modelo de justicia enfrenta hoy día numerosas críticas. Se le reprocha, entre otras cosas, haber desarrollado un Estado corporativista en el que cada cual defiende su posición y las ventajas adquiridas; también se le reprocha el debilitamiento de la confianza y la cohesión sociales, ya que cada individuo depende más del Estado que de sus conciudadanos. Así, la igualdad de posiciones sería con frecuencia conservadora (DUBET, F.: «Los límites de la igualdad de oportunidades». *Nueva Sociedad*, núm. 239, mayo-junio, 2012, págs. 43-44).

³¹⁸ Se centra en la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático. Aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados. En este caso, el ideal no es una sociedad en la que las desigualdades de posición sean limitadas, sino una en la que cada generación debería ser redistribuida equitativamente en todas las posiciones sociales en función de los proyectos y los méritos de los individuos. La igualdad de oportunidades cambia profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su «raza»,

sociales con el propósito de volverlas aceptables, si no perfectamente justas, en la sociedad. Cada una de estas maneras de concebir la justicia social tiene sus méritos: lo más probable es que se desee vivir en una sociedad que sea, al mismo tiempo, relativamente igualitaria y meritocrática. A primera vista, no se trataría de elegir entre el modelo de posiciones y el de oportunidades ya que, después de Rawls y muchos otros pensadores antes que él, se sabe que una sociedad democrática en verdad justa debe necesariamente combinar la igualdad fundamental de todos sus miembros con las «desigualdades justas» que surgen de una competencia meritocrática equitativa. Se sabe que esta alquimia está en el corazón de una filosofía política democrática y liberal que le garantice a cada uno el derecho a llevar su vida tal como le parezca, en el marco de una ley y de un «contrato» comunes³¹⁹.

La igualdad de oportunidades, o en las oportunidades, no consiste, en realidad, en una, sino en dos igualdades. En una primera acepción la igualdad de oportunidades significa **igual acceso**, es decir igual reconocimiento a igual mérito, y en este caso la igualdad de oportunidades se traduce en la mayoría de las ocasiones en la fórmula de la «carrera abierta al talento», en función de la capacidad y de los méritos. En una segunda acepción significa igualdad de partida, de condiciones iniciales (para lograr la igualdad de acceso). Se entiende que ser igual en las oportunidades de partida requiere ya, en cierta medida, una igualdad de las condiciones materiales. Lo que significa que la igualdad de oportunidades se extiende, en su versión más avanzada, hasta incluir una versión más moderada de la igualdad económica³²⁰.

La desigualdad se refiere a la disparidad en la distribución de los recursos económicos y el ingreso. El concepto puede ser aplicado a los individuos, a los

su cultura, su sexo y sus «capacidades especiales». La igualdad de oportunidades no dice qué desigualdades son intolerables, limitándose a tender una red salvavidas para los más pobres. (*Ibid.*, págs. 44-47).

³¹⁹ *Ibid.*, págs. 42-43.

³²⁰ SARTORI, G.: Elementos de Teoría Política. Versión de Ma. Luz Morán Alianza Editorial. 1ª ed. 2ª reimpression. Madrid, 2005, pág. 102.

grupos y a los países. La desigualdad económica se relaciona con las diferencias en los resultados, pero está ligada también a la desigualdad de las oportunidades. La desigualdad puede ser medida a través del coeficiente de Gini, indicador que establece un número que va entre 0 y 1, donde el 0 representa la situación de equidad completa en la que todos tienen el mismo ingreso, y el 1 la situación de inequidad máxima, en la que una persona recibe todo el ingreso y los demás, nada. Sin embargo, no se puede definir en forma unívoca qué debe entenderse por justicia distributiva. Para hacerlo, es necesario partir de ciertas valoraciones y objetivos finales, cuya armonización depende del funcionamiento democrático³²¹.

El mercado es una entidad cruel. Su ley es la del éxito del mejor. Se dedica a encontrar un puesto adaptado a cada uno, y a motivar en los individuos el máximo esfuerzo. Pero los irremediablemente inadaptados son expulsados de la sociedad del mercado y dejados perecer o sobrevivir de otros recursos³²². Evidentemente no se puede negar que en el orden de mercado existen no sólo los resultados sino también que las oportunidades iniciales de los distintos individuos son a menudo muy diversas, ya que están condicionadas por circunstancias ambientales, físicas y sociales que no dependen de ellos, pero que en muchos aspectos podrían ser modificadas por una acción de gobierno. La propuesta de una igualdad de oportunidades o de iguales condiciones de partida seduce a muchas personas que, en general, son favorables al sistema de libre mercado. En la medida en que se refiere a aquellas facilidades y oportunidades que están necesariamente condicionadas por las decisiones del gobierno, esta exigencia fue uno de los puntos centrales del liberalismo clásico, generalmente expresado con la frase «la carrière ouvert aux talents»³²³.

La igualdad económica no es menos compleja y multiforme que la igualdad de oportunidades. En principio está claro que se puede concebir un continuo de grados

³²¹ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 264.

³²² SARTORI, G., *op. cit.*, pág. 158.

³²³ HAYEK, F. A.: Derecho, legislación y libertad (Primera parte: Normas y orden) Unión Editorial, S.A., 1ª edición, Madrid, 2006, pág. 286.

de igualdad económica. De este modo, las cuatro clases tradicionales de igualdad se han convertido en cinco:

1. Igualdad jurídico-política.
2. Igualdad social.
3. Igualdad (de oportunidades) de acceso.
4. Igualdad (de oportunidades) de partida.
5. Igualdad económica³²⁴.

Las primeras tres igualdades están recogidas según el orden de sucesión histórica en que han sido reivindicadas y afirmadas. Las dos últimas, por el contrario, son propuestas alternativas con respecto a igualdades que no se tienen, o que se tienen poco o mal. Las igualdades más recientes presuponen las que las preceden en el tiempo. Las igualdades surgidas después sostenidas por las igualdades anteriores. Lo que puede sugerir que las igualdades crecen de forma acumulativa, y que la maximización de la igualdad resulta de la suma de las igualdades particulares³²⁵.

SARTORI subraya la distancia que separa la igualdad de oportunidades ofrecidas a iguales talentos, de la oportunidad de partir iguales, no equivale a aproximar esta última a la igualdad económica³²⁶. De acuerdo con la reciprocidad de los intercambios en el mercado, toda persona debe ser remunerada según su rendimiento en la producción, lo que se fundamenta en el principio de rendimiento. Pero siempre habrá personas que no puedan proveerse su sustento porque no están en condiciones de aportar su trabajo³²⁷.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una aplicación rígida del principio del mínimo existencial implicaría una distribución de ingresos absolutamente igualitaria, que desarticularía el principio de rendimiento y reduciría de manera considerable el bienestar económico. Cuando el **intervencionismo del Estado** impide a las

³²⁴ SARTORI, G., *op. cit.*, pág. 102.

³²⁵ *Ibid.*, pág. 110.

³²⁶ *Ibid.*, pág. 104.

³²⁷ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 265-266.

personas acceder a una parte importante del ingreso potencialmente alcanzable en el mercado libre o se queda con una parte excesiva de estos ingresos, se debilita la voluntad de rendimiento personal. El principio de la ayuda a la necesidad y el derecho a un mínimo existencial hacen necesaria una **política de distribución de ingresos**³²⁸.

Esta desigualdad económica es particularmente lacerante en el mundo latinoamericano, donde el empobrecimiento relativo ha convertido a la región en el rincón más injusto de la Tierra. Latinoamérica no es la región más pobre del mundo, pero sí la de riqueza peor repartida como lo atestigua el coeficiente Gini que mide las diferencias en la distribución del ingreso. Y lo grave no es que los latinoamericanos estén mal, sino que siguen empeorando con el agravante de que, debido a los mayores niveles de educación e información, tienen una mayor conciencia de su desigualdad, lo que dispara una catarata de expectativas no satisfechas, caldo de cultivo para los conflictos y reivindicaciones sociales³²⁹.

1.6. PANORAMA AMBIENTAL.

El objetivo fundamental de la protección del medioambiente es reducir la contaminación ambiental, siendo necesario entender mejor el rol de los recursos naturales³³⁰ en orden a desarrollar métodos más sustentables de administrar esos recursos y asegurar su existencia para las futuras generaciones. En este contexto, juega un papel importante el objetivo del desarrollo sustentable³³¹.

Señalan ERIAS REY y DOPICO CASTRO que los primeros planteamientos acerca de la existencia de límites naturales al crecimiento proceden de representantes de la escuela clásica del pensamiento económico, así el análisis de la relación entre población y producción de alimentos de Malthus (1803), la relación entre población

³²⁸ *Ibid.*, págs. 266-267.

³²⁹ FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V., *op. cit.*, pág. 10.

³³⁰ Los **recursos naturales** son los bienes y servicios en su estado natural que se consideran valiosos. Se clasifican generalmente en renovables y no renovables, dependiendo de que se puedan regenerar o no. También pueden clasificarse en bióticos, generalmente orgánicos, y abióticos, por lo común inorgánicos (RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 283).

³³¹ *Ibid.*, pág. 286.

y recursos del modelo de producción de Ricardo (1817) y la síntesis sobre el estado estacionario clásico de Mill (1848). En los tres, prima la perspectiva de conflicto entre crecimiento y conservación de los recursos³³².

La protección y conservación del medioambiente no sólo ofrece beneficios, sino que implica también costos. Por ello, se trata de ponderar los costos y beneficios de la conservación del medioambiente y llegar a un nivel de calidad ambiental óptimo. En la práctica la política ambiental suele limitarse a objetivos menos ambiciosos, como puede ser la minimización de los costos. Se renuncia a lograr una calidad ambiental óptima y en su lugar el Estado fija valores que permiten lograr cierto grado de calidad ambiental al menor costo posible. Las leyes y regulaciones pueden estar orientadas tanto a la preservación (excluye ciertos usos humanos y la explotación económica) como a la conservación (acepta algún grado de uso industrial de los recursos naturales) del medioambiente. Estos conceptos muchas veces son usados como sinónimos³³³.

Los fundamentos básicos de la economía ambiental proceden del análisis neoclásico de las externalidades, que parte de la idea desarrollada por Pigou³³⁴ (1920) de que el funcionamiento del mercado conlleva fallos, entre los que se considera como uno de los más relevantes el problema de los costes externos, lo que supone el planteamiento de la internacionalización de tales costes (solución pigouviana), que consiste en el establecimiento de un impuesto equivalente al coste

³³² ERIAS REY, A. y DOPICO CASTRO, J. A.: «Bases críticas para una lección sobre las relaciones entre crecimiento económico y equilibrio ambiental». Política económica frente al neoliberalismo. Homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi. Tirant lo Blanch, Homenajes y Congresos. 1ª ed., Valencia, 2017, pág. 105.

³³³ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 286-287.

³³⁴ Como señala MONTORO ROMERO (MONTORO ROMERO, R.: «Escasez, necesidad y bienestar: apuntes para una sociología de la economía». REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 30, 1985, pág. 87), fue A. C. PIGOU, quien trató de enfrentar el problema del bienestar económico, dando paso a lo que después se daría en llamar Economía del Bienestar, y poniendo un especial énfasis en el estudio de la renta nacional como índice cuantitativo válido de aquel bienestar económico. Eso le llevó a afirmar que el bienestar económico de la comunidad sería mayor: 1) cuanto mayor sea la renta nacional; 2) cuanto más equitativamente esté distribuida; 3) cuanto más crezca; y 4) cuanto con más productividad se obtenga. Ver: PIGOU, A. C.: The Economics of Welfare. MacMillan & Co. 4ª ed., London, 1962, págs. 758 y ss.

externo, impuesto que actúa como desincentivo a la contaminación y también como frente de recaudación para la corrección del problema generado³³⁵.

La introducción en el debate social y político de la relación de conflicto entre crecimiento y medio ambiente se debe en gran parte al informe sobre los límites del crecimiento del Club de Roma (Informe Medows, de 1972), que analiza escenarios alternativos, uno de ellos, que puede denominarse escenario optimista, plantea específicamente una situación en la que el progreso técnico y las políticas ambientales y de recursos naturales puedan mitigar en gran medida las consecuencias del impacto ambiental del modelo de crecimiento, originando una situación asimilable a la idea de compatibilidad³³⁶.

La idea de existencia de límites o restricciones ambientales al crecimiento económico ha sido incorporada también en algunos modelos económicos, haciendo factible el análisis del impacto de las políticas macroeconómicas sobre el equilibrio económico-ecológico y de las posibilidades de combinación de políticas macroeconómicas y medioambientales³³⁷.

En general, son dos los elementos clave para conseguir una desvinculación entre el crecimiento económico y su impacto ambiental: la aplicación de instrumentos avanzados de política económica medioambiental (impuestos ecológicos, mercados de emisiones) y la realización de inversiones en tecnología eco-eficiente. Los países avanzados han mostrado avances significativos en los últimos años, posibilitando un escenario en el que el aumento del rigor en la política ambiental está relacionado de forma directa con una mejora en la innovación y en la eficiencia económica a largo plazo³³⁸.

³³⁵ ERIAS REY, A. y DOPICO CASTRO, J. A., *op. cit.*, págs. 105-106.

³³⁶ *Ibid.*, pág. 106.

³³⁷ *Ibid.*, pág. 107.

³³⁸ *Ibid.*, pág. 112-113.

Los patrones de consumo en Centroamérica son cada vez más insostenibles. En la región la deuda ecológica creció significativamente, ya que el consumo por persona supera en 18,2% los recursos disponibles según la capacidad productiva y el ritmo de regeneración natural del territorio. La huella ecológica³³⁹ de Centroamérica (1,8 hectáreas globales per cápita) no es tan grande como la de las regiones más desarrolladas (Unión Europea: 4,1, Norteamérica: 6,7 hectáreas globales per cápita), ni como el promedio mundial (2,7 hectáreas), pero si contrasta con la tendencia de América Latina en su conjunto que, pese a tener 2,5 hectáreas globales per cápita, presenta una biocapacidad mucho mayor (5,3, frente 1,6 de Centroamérica³⁴⁰).

1.6.1. Presiones sobre los recursos y el patrimonio natural.

Centroamérica posee una gran riqueza y diversidad natural: vegetación, tierras, agua, especies silvestres, etc., recursos que son el verdadero sustrato del desarrollo humano y económico de la región. Sin embargo, la presión sobre el ambiente es tal, que algunos recursos se están agotando. Persisten prácticas agrícolas que afectan tierras, bosques y agua. La extracción de madera, legal e ilegal, sigue siendo intensa y de modo sostenido merma la cobertura forestal. Las especies marinas han sido diezgadas por la sobrepesca, además de ser amenazadas por la destrucción de los ecosistemas y contaminación de las aguas. También la extracción de recursos hídricos es cada vez mayor, dado el aumento de la demanda, tanto rural y agrícola, como urbana e industrial. El crecimiento de las ciudades, además de incrementar y concentrar geográficamente el consumo de agua, contribuye a la

³³⁹ El concepto de huella ecológica fue establecido por Mathis Wackernagel y William Rees en 1996, en la Escuela para la Planificación Comunitaria y Regional de la Universidad de la Columbia Británica, como: «el total de superficie ecológicamente necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de éstas» (MORENO LÓPEZ, R.: «La huella ecológica», en Boletín CF+S núm. 32/33: la sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico, Madrid, 2005. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n32/armor.html> (Fecha de consulta: 23.02.2017). En el mismo sentido: GONZÁLEZ ÁLVAREZ, J., GARCÍA DE LA FUENTE, L., y OLIVA VUELTA, A.: Análisis de la huella ecológica en el Principado de Asturias (2009). Metodología estándar. Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, julio 2011, pág. 7; PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, op. cit, pág. 247. Sobre Huella Ecológica, resulta fundamental: WACKERNAGEL, M. y REES W.: Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra., IEP/Lom Ediciones, 1ª ed. Santiago 2001.

³⁴⁰ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, op. cit., págs. 203-205.

degradación de las cuencas y a la impermeabilización de superficies, lo que limita la recarga de fuentes subterráneas³⁴¹.

1.6.1.a. El agua. Los países centroamericanos no han logrado garantizar el abastecimiento de agua de calidad para la población debido a problemas de gestión y a la contaminación por falta de servicios de saneamiento y tratamiento de aguas residuales, situación agravada por crecientes disputas entre grupos y territorios por el acceso al recurso y las amenazas asociadas a la variabilidad y al cambio climático. En Guatemala, la población con acceso al agua mejorada es del 92,8%, siendo en el área urbana del 98,4% y en la rural de 86,8% (en el caso de Nicaragua, la población con acceso al agua es el 87,0%, en el área urbana, el 99,3% y en la rural, apenas el 69,4%)³⁴².

En cuanto a la demanda hídrica, en ningún país del área la extracción sobrepasa el 100% de la oferta total. La baja cobertura de sus servicios de alcantarillado sanitario (en Guatemala, alcanza el 38%, siendo con El Salvador los países con mayor cobertura en la región) y tratamiento de aguas residuales es un de las principales amenazas a la calidad del agua (En Guatemala, el volumen anual de aguas residuales provenientes de los sistemas de alcantarillado alcanza 238 millones de metros cúbicos, contando con 205 plantas de tratamiento, con una capacidad que alcanza el 13,9%), lo mismo que el desconocimiento en el manejo de los acuíferos y las zonas de recarga³⁴³.

1.6.1.b. Deterioro y sobreexplotación de los recursos marino-costeros. Existe una gran riqueza de especies marinas en el litoral del pacífico; se identificaron 177 especies en la franja situada entre 100 y 1.500 metros de profundidad, pero mayor es la biodiversidad encontrada en el mar Caribe (267 especies de peces y 65 de cetáceos). En el Pacífico se viene produciendo gran deterioro de sus recursos desde mediados de los años noventa del siglo pasado, cuando las capturas de camarones

³⁴¹ *Ibid.*, págs. 205-206.

³⁴² *Ibid.*, pág. 206

³⁴³ *Ibid.*, págs. 206-207.

comenzaron a disminuir de forma constante, mientras que, en el caso de los peces, el punto de inflexión se dio a mediados de la década de 2.000. En el mar Caribe, el descenso en las capturas comenzó a principio de la década de 2.000 para los camarones y al final de ella para los peces³⁴⁴.

1.6.1.c. Agricultura. Los cultivos de mayor extensión son los de granos básicos, sobre todo maíz y frijol. Una de las principales consecuencias de las actividades agrícolas es la contaminación de los suelos y los cuerpos de agua, debido fundamentalmente al uso de agroquímicos. Costa Rica es el mayor consumidor de la región (85 toneladas por cada mil hectáreas), mientras que Guatemala el consumo se sitúa en 47 toneladas/1.000 hectáreas³⁴⁵.

1.6.1.d. Disminución de la cobertura forestal. Existen debilidades que dificultan el aprovechamiento sostenible de la madera y la consolidación de esfuerzos tendientes a reducir la deforestación. El país con mayor cobertura forestal es Costa Rica, con el 54% del territorio (2.756.000 hectáreas). Guatemala tiene cobertura del 33% del territorio (3.540.000 Hectáreas); el 80% de la madera procede de plantaciones y el 20% del bosque natural. La conservación y el manejo sostenible de los recursos forestales se ven comprometidos por presiones constantes de la población y las actividades productivas: desde el cambio de uso del suelo o el empleo de leña como combustible, hasta debilidades institucionales para la protección del recurso, la falta de planificación territorial, la tala y el comercio ilegales, etc.³⁴⁶

1.6.1.e. Biodiversidad amenazada. Centroamérica es una de las regiones más ricas y diversas del mundo, tanto en el ámbito terrestre como en el marítimo. Costa Rica y Guatemala forman parte del grupo de países considerados «megadiversos». Se estima que, en conjunto, la región posee el 12% de la diversidad biológica del planeta, aunque sólo representa el 2% de su superficie. Además, ocupa el primer

³⁴⁴ *Ibid.*, págs. 207-210.

³⁴⁵ *Ibid.*, págs. 210-211.

³⁴⁶ *Ibid.*, págs. 211-214.

lugar a nivel mundial en densidad de especies de aves y mamíferos y el segundo en densidad de especies de plantas. Se tiene conocimiento de cerca de 20.000 especies de plantas, 1.174 de aves y 350 mamíferos. Además, el sistema de arrecife mesoamericano ubicado frente a las costas de México, Belice, Guatemala y Honduras, contiene el segundo arrecife de barrera más largo del mundo. En Centroamérica existen, por otra parte, 22 tipos de ecosistemas, de los cuales 19 se encuentran representados en Guatemala y 17 en Honduras. Sin embargo, Centroamérica ha perdido el 52% de su diversidad original, debido a las presiones de la sociedad, estando Guatemala entre los países más afectados, junto con El Salvador, Honduras y Costa Rica (les queda menos del 50% de la biodiversidad original). El desarrollo de infraestructura vial (9%), la fragmentación de las áreas naturales (6%), la variabilidad y el cambio climático (2,5%) son elementos que también inciden en esta situación. La pérdida de biodiversidad también está directamente vinculada con la reducción y el deterioro de los servicios que los ecosistemas proveen a la sociedad, generando significativos impactos económicos, sociales y ambientales, así las pérdidas relacionadas con la degradación de la tierra ascienden a 1.567 millones de dólares, equivalentes al 12,4% del PIB agrícola de la región³⁴⁷.

1.6.1.f. Territorios protegidos. Para enfrentar las crecientes presiones sobre los recursos naturales, desde hace más de tres décadas Centroamérica impulsa iniciativas estatales y privadas para conservar sus ecosistemas. Las áreas protegidas han ido creciendo. En la actualidad cubren cerca de una cuarta parte de la superficie terrestre (en el caso de Guatemala la superficie terrestre protegida se sitúa en el 30%)³⁴⁸.

³⁴⁷ *Ibid.*, págs. 214-215.

³⁴⁸ *Ibid.*, págs. 215-216.

1.6.1.g. Crecimiento urbano. La población urbana de Centroamérica pasó del 44,1% en 1.990, al 57%, en 2.013. La concentración urbana ocurrida en el periodo 1970-2013 avanzó a velocidades distintas en las naciones centroamericanas. La ciudad de Panamá pasó de 5.110 a 21.618 hectáreas (se incrementó un 323%), en El Salvador, Guatemala y Nicaragua el incremento de la mancha urbana se sitúa entre el 141% y el 193%³⁴⁹.

Poco a poco en Centroamérica se ha ido reconociendo la necesidad de manejar adecuadamente los residuos sólidos urbanos generados por una población y un consumo crecientes. En el caso de Guatemala, en las grandes ciudades se producen unos residuos sólidos domésticos de 0,50 kilogramos por día, frente a los 0,62 kilogramos por día correspondientes a los residuos sólidos urbanos; en el total del país, se producen 0,48 kilogramos por día de residuos sólidos domésticos y 0,61 kilogramos de residuos sólidos urbanos³⁵⁰.

1.6.2. Riesgo de desastres.

Entre la década de 1.990 y la primera del siglo XXI, los desastres producidos por eventos hidrometeorológicos se duplicaron, y el problema no radica en los eventos en sí, sino en las condiciones que hacen vulnerable a la población y limitan las posibilidades de evitar y recuperarse de los daños: precaria situación social y económica, falta de planificación, mala infraestructura, pobreza, etc. Por sus condiciones sociales, económicas, geográficas y ambientales, Centroamérica es una zona altamente vulnerable a eventos de gran magnitud, o «intensivos», así como a menores pero constantes eventos «extensivos»³⁵¹. Los desastres que se relacionan con el agua o con el clima impactan de distinta manera. En Guatemala y

³⁴⁹ *Ibid.*, pág. 228.

³⁵⁰ *Ibid.*, pág. 228.

³⁵¹ Las **manifestaciones intensivas del riesgo** se asocian con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y de actividades económicas. Se caracterizan por una gran cantidad de pérdida de vidas y de bienes (o a eventos muy localizados sobre pequeñas comunidades, pero con altos impactos). **Las manifestaciones extensivas del riesgo** están asociadas con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres. (o a eventos de bajo impacto, aún en ciudades de gran tamaño) (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES -UNISDR.: Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990 -2011, UNISDR y Corporación OSSO, 2013, pág. 14).

Honduras prácticamente el 100% de las pérdidas y daños por eventos extensivos se debió a fenómenos climáticos. En términos de desastres extensivos, Guatemala fue el país más afectado en el periodo³⁵². En los países con información disponible, las personas afectadas por deslizamientos fueron 1.522.927, en el periodo 2011-2013. Este saldo está asociado fundamentalmente al impacto de eventos ocurridos en Guatemala. Centroamérica es considerada una de las tres zonas más peligrosas del mundo (junto con el Sudeste asiático y Bangladesh) debido a un régimen climático y una dinámica geológica que con frecuencia generan huracanes, lluvias intensas, terremotos y erupciones volcánicas. Buena parte de la población centroamericana está asentada en zonas de inundación, en laderas inestables y en territorios que suelen ser afectados por la sequía, como sucede en la costa de Guatemala, donde desembocan caudalosos ríos que drenan desde la cordillera volcánica central, en las partes bajas de los ríos Paz, Lempa y Grande de San Miguel en El Salvador. Por otra parte, en todo el Istmo se han desarrollado actividades agrícolas y, por ende, asentamientos humanos, en áreas peligrosas como las laderas de los volcanes Pacaya, Fuego y Agua en Guatemala. La sequía es otra amenaza creciente. Se ha identificado claramente la existencia de un «corredor seco» que abarca el occidente de Costa Rica y Nicaragua, el sur de Honduras y el oriente de El Salvador y Guatemala, donde se realizan actividades agropecuarias tanto de subsistencia, como de gran escala, que de manera recurrente son afectadas por la sequía meteorológica y agrícola³⁵³.

1.6.3. Instrumentos normativos e institucionales para la gestión ambiental.

La institucionalidad dedicada al medio ambiente en Centroamérica es bastante escasa, únicamente hay 186 instituciones que brindan servicios o manejan territorios y recursos relacionados con el ambiente (Guatemala cuenta con 18

³⁵² En Guatemala, entre 1.990 y 2.011, se produjeron: la pérdida de 1.299 vidas humanas, se vieron afectadas 5.373.745 personas, las viviendas destruidas alcanzaron la cifra de 12.073, mientras que las viviendas dañadas fueron: 124.380 (*Ibid.*, pág. 18; PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 231).

³⁵³ *Ibid.*, págs. 231-235.

instituciones). En el ámbito normativo, se promulgaron en Centroamérica un total de 1.131 disposiciones ambientales, de las que a Guatemala le corresponden 145³⁵⁴.

En años recientes los países centroamericanos han empezado a reconocer la importancia de la gestión territorial en sus estrategias de desarrollo y, tanto en el plano regional, como en el nacional, esto se ha materializado en marcos legales, institucionales y mecanismos orientados a facilitar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Aunque con lentitud e insuficiencia, dos instancias han apoyado este esfuerzo: la Conferencia Centroamericana para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local y el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), los cuales han propiciado la elaboración de instrumentos relevantes³⁵⁵ con el propósito de impulsar la integración regional en esta materia³⁵⁶.

Todos los países del Istmo han realizado esfuerzos para reformar sus legislaciones en materia de recursos hídricos, que en algunos casos resultan obsoletas. Los casos más preocupantes son los de Guatemala y El Salvador, ya que no cuentan con legislación general y el manejo del agua se rige por varios reglamentos que forman parte de cueros normativos sectoriales³⁵⁷.

Todos los países de la región cuentan con instrumentos que norman el uso de los recursos forestales (Así, Panamá, 1994, Guatemala y Costa Rica, 1996), aunque

³⁵⁴ Por el área temática, en Guatemala se promulgaron: Biodiversidad, recursos forestales y áreas silvestres protegidas: 8; Cambio climático y eficiencia energética: 5; Contaminación: 4; Productos químicos/biológicos: 5; Recurso hídrico: 2; Recursos marino-costeros: 5; Residuos: 1; Salud: 46; Sector institucional: 50; Otras: 19; total: 145. *Ibid.*, págs. 236-237.

³⁵⁵ **Instrumentos regionales relevantes en materia de ordenación territorial:** a) Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (PCGIR), elaborada por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (Cepredenac); b) Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural y Territorial 2.010-2.030 (Ecadert), elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC); c) Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2.009-2.024 (ERAS), elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC); d) Plan Ambiental de la Región Centroamericana 2.010-2.014 (Parca), elaborado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); e) Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH), elaborado por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH); f) Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de la Vivienda y Asentamientos Humanos 2.010-2.015 (CCVAH). (PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN, *op. cit.*, pág. 238).

³⁵⁶ *Ibid.*, pág.237.

³⁵⁷ *Ibid.*, págs. 237-238.

en algunos casos (Panamá) las leyes están en proceso de modernización. Desde hace más de una década existe la Estrategia Forestal Centroamericana y recientemente elaboró el Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR), instrumento que busca mejorar la gestión, gobernanza y clima de negocios de los territorios con ecosistemas boscosos, plantaciones forestales y sistemas agroforestales de la región, aunque ha tenido pocos impactos concretos³⁵⁸.

En materia de ecosistemas y biodiversidad, las naciones centroamericanas han desarrollado reglamentos y políticas que han dado lugar a la creación de sus respectivos sistemas de áreas protegidas. En muchas de estas áreas la presencia estatal es débil o inexistente, lo que se refleja en la falta de personal e infraestructura. El país que más recursos del presupuesto dedica a las áreas protegidas es Costa Rica, con 31,2 millones de dólares (11 dólares por hectárea), seguido de Guatemala con 12,6 millones de dólares (3,6 dólares por hectárea)³⁵⁹.

En 1995, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se creó la Organización del Sector Pesquero y Agrícola del Istmo Centroamericano, como ente encargado de definir las áreas de trabajo en materia de pesca a nivel regional. Los principales proyectos de esta organización están orientados al fomento de la pesca y la acuicultura responsable, el manejo de ciertas especies (tiburones, rayas, langosta espinosa del Caribe, tortugas, etc.), la investigación y la recolección de datos sobre cuestiones pesqueras. En Centroamérica la superficie de áreas protegidas marinas aumentó un 66% entre 2.000 y 2.012, al pasar de 1,98 a 3,1 millones de hectáreas³⁶⁰.

Después del impacto del huracán Mitch, a finales de octubre de 1.998, los países de la región experimentaron un brusco giro en la forma de abordar desastres. Todos los países cuentan con instituciones públicas encargadas de la gestión del riesgo,

³⁵⁸ *Ibid.*, págs. 238-242.

³⁵⁹ *Ibid.*, págs. 242-243.

³⁶⁰ *Ibid.*, pág. 242.

un marco legal que sustenta su trabajo y plataformas multisectoriales. Los sistemas nacionales tienen un órgano que ejerce la rectoría o coordinación general (en el caso de Guatemala, tiene autonomía jurídica y un nivel similar al ministerial). En el ámbito regional, se han registrado avances en el desarrollo de instrumentos para la gestión del riesgo³⁶¹. Guatemala se encuentra frente al desafío de internalizar en la planificación de las instancias del ejecutivo aquellas acciones que según sus competencias correspondan a los dos resultados estratégicos derivados del Plan y la Política Nacional de Desarrollo, las cuales también se encuentran alineadas con los compromisos asumidos en el Marco de Sendai y el Acuerdo de París. Dichos resultados se han planteado metas claras que permitirán la conservación de la cobertura forestal y generar capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático como mecanismos que contribuyan al desarrollo. El fortalecimiento o consolidación de la gestión del riesgo dentro del sistema nacional de planificación, de inversión pública, de Consejos de Desarrollo y de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), entre otros, son de vital importancia para garantizar su priorización por parte del Estado. Sin embargo, esto requiere que se garantice la disponibilidad de financiamiento, equipo y recurso humano para realizar oportunamente las acciones estratégicas y operativas planificadas por las diferentes instituciones de acuerdo al enfoque de gestión por resultados³⁶².

Desde el punto de vista presupuestario, señalar que la política medioambiental tiene reflejo en el PG17, con un presupuesto directo del Ministerio de ambiente y recursos naturales (MARN) de Q. 165.741.385,00, dentro del cual se destinan Q. 82.663.167,00 a resiliencia y adaptación al cambio climático; Q. 26.136.553,00 para conservación y protección de los recursos naturales y ambiente; Q. 9.878.164,00

³⁶¹ **Los avances normativos y las políticas para la gestión del riesgo en Guatemala**, son:

- Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres Naturales.
- Estrategia e implementación de la política.
- Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (propuesta de ley).
- Protocolo de recuperación post-desastres (se está impulsando).

Criterios de gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública (promoción de inclusión de criterios) *Ibid.*, pág. 243-244.

³⁶² SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, *op. cit.*, pág. 118.

corresponden a sensibilización socioambiental y protección ciudadana, y para el desarrollo ambiental de Petén se destinan Q. 4.000.000,00. Sin embargo en el expresado presupuesto el MAGA se ve favorecido con la partida desarrollo sostenible de los recursos naturales, por importe de Q. 36.420.486,00, que tendrían un mejor encaje en el MARN. En otras partidas presupuestarias se contemplan cantidades que igualmente se encuadran con la defensa y desarrollo del medio ambiente, tales como: el aporte al Instituto Nacional de Bosques, administración del programa PROBOSQUES, por Q. 61.035.000,00, el aporte al mismo instituto recién citado, pero en la administración del programa PINPEP por Q. 22.888.000,00, o para el canje de deuda por naturaleza, por Q. 19.280.000,00³⁶³.

En materia de seguridad ante daños y catástrofes, igualmente existen dotaciones presupuestarias, así para la conformación del fondo para emergencias y calamidades públicas se destinan Q. 192.000.000,00, en tanto que para emergencias y calamidades públicas, Q. 8.000.000,00. Por otra parte, en el presupuesto del MINDEF se fija una partida de Q. 26.552.155,00 para movilización de defensa, prevención y mitigación de desastres³⁶⁴.

Comentario aparte merecen los cuerpos de bomberos, que en el PG17 se ven favorecidos con diferentes partidas (aporte al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guatemala: Q. 60.000.000,00; aporte al Cuerpo de Bomberos Municipales: Q. 13.980.000,00; aporte al Comité pro-Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales del municipio de Guatemala: Q. 6.000.000,00; aporte a la Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales: Q. 40.000.000,00) que prácticamente alcanzan los 120 millones de quetzales³⁶⁵ y que constituye otra muestra de la dispersión presupuestaria existente.

³⁶³ Artículo 6 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017. Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

³⁶⁴ *Loc. cit.*

³⁶⁵ *Loc. cit.*

1.7. DE LA RECORDACIÓN FLORIDA A LA PATRIA DEL CRIOLLO.

Los Estados-nación latinoamericanos, señala KAPLAN, resultan de la conquista y la colonización de vastos territorios y poblaciones del Nuevo Mundo por España y Portugal que combinan la perduración de una herencia cultural ibérica en la cual el concepto de Estado exhibe una continuidad y vigencia notables, la prolongación de la Reconquista en América, el trasplante de elementos de un feudalismo en descomposición y el ascenso del capitalismo mercantil financiero euro-occidental que se va volviendo el condicionante o estructurante fundamental. Fuerzas, formas y rasgos feudales y capitalistas se entrelazan en las diferentes regiones de América Latina, en sus relaciones con otras colonias y con la economía y la política internacionales, aunque las de tipo capitalista terminan por prevalecer. España transita del feudalismo a una primera etapa capitalista mercantil financiera³⁶⁶. En este sentido, señala CABALLERO HARRIET que el papa Alejandro VI proclama a la reina Isabel de Castilla señora y dueña de las tierras descubiertas y de sus gentes convertidas en vasallos y será, por tanto, el imaginario feudal y la estructura social jerárquico-estamental de ese orden feudal, con adaptaciones de detalle, lo que los descubridores-conquistadores a su servicio van a trasladar e implementar en esas tierras. Se tratará, bajo pretexto de ampliación del reino de Dios sobre la tierra, al margen de otro tipo de consideraciones, desde el punto de vista antropológico, de un extraordinario y sin precedentes fenómeno de aculturación axiológico-jurídico-económico-político y de homogenización de la estructura social en general y, consecuentemente, ideológico materializado sobre la diversidad y heterogeneidad de las culturas autóctonas que va a resultar definitivo en el devenir de esos pueblos³⁶⁷.

Resalta MATA GAVIDIA que los primeros historiadores del reino de Guatemala concibieron, desde su realidad, el surgimiento de una comunidad a la categoría de nación: con subsuelos de conquista (Bernal Díaz del Castillo «Verdadera y Notable

³⁶⁶ KAPLAN M.: El Estado Latinoamericano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., México, 1996, págs. 8-9 y12.

³⁶⁷ CABALLERO HARRIET, F. J.: Algunas claves para otra mundialización. Ediciones Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo. 1ª ed., Santo Domingo, marzo 2009, págs. 281-282.

Relación del Descubrimiento y Conquista de la Nueva España y Guatemala») gigantescas laderas misionales (Fray Antonio de Remesal, «Historia General de las Indias Occidentales y Particular de la Gobernación de Chiapas y Guatemala», y Fray Francisco Vázquez «Crónica de la Provincia del Santísimo Nombre de Jesús de Guatemala, de la Orden de Nuestro Seráfico Padre San Francisco en el Reino de Nueva España») y un mundo de espíritu y de vida que iba adquiriendo una fisonomía propia, americana e íbera (Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán «Recordación Florida»)³⁶⁸.

En el Nuevo Mundo, y no así en los territorios colonizados por otras potencias europeas, surgió un sujeto colonial *sui generis*, que recibió el apelativo de «criollo». El término fue utilizado por primera vez en una carta que el obispo de Guatemala, Francisco Marroquín, dirigió al rey de España el 12 de febrero de 1563, denominando como tales a los hijos de españoles nacidos en el Nuevo Mundo. Es una de las piezas del engranaje de la historia; no es colonizador ni colonizado, sino que tiene una posición intermedia, es mestizo cultural y su cultura se transformó en la base de lo que en los siglos poscoloniales será la cara de la identidad de las naciones Estado de Latinoamérica³⁶⁹.

Sin embargo, la constante inmigración de españoles a las provincias le fue dando nuevos matices de connotación a la acepción primitiva. No era lo mismo ser un criollo nuevo que un criollo de viejo abolengo indiano, porque los descendientes de conquistadores no querían ponerse en un plano de igualdad con los hijos de aventureros recién llegados. Estos aventureros, sin embargo, sostenían que su inmediata procedencia de España valía más que cualesquiera abolengos, y le daba a la palabra criollo un tono decididamente despectivo. Los criollos, a su vez, preferían llamarse a sí mismos españoles, haciendo a un lado su lugar de nacimiento y subrayando su origen, en todos los casos en que esto les fuera posible

³⁶⁸ MATA GAVIDIA, J.: «Historiografía», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994, pág. 789.

³⁶⁹ RECINOS AQUINO, I., *op. cit.*, pág. 24.

y conveniente. Todos estos giros aparentemente absurdos, tenían su razón de ser en la sorda pugna que mantuvieron entre sí los criollos y los españoles. Pero el concepto de criollismo no se agotaba en una trivial cuestión de nacionalidades. Todos los matices señalados tenían un fondo común importante: se daba por supuesto que el origen español acarrearba superioridad frente a los sectores indígenas y mestizos. Esta superioridad, emanada de su ancestro hispano, era una convicción absolutamente básica en la conciencia social de los criollos. Todas las buenas cualidades que encontraban en sí mismos, así como las ventajas inherentes a su posición social, eran explicadas por ellos invocando una superioridad innata y fatal, que compartían con el español. A este respecto se hacían consideraciones en torno a la «limpieza de sangre»³⁷⁰, «la leche» y tópicos de ese estilo. Era una superioridad que, sencillamente, «se traía»³⁷¹.

En su forma más peyorativa, explica CHINCHILLA AGUILAR, el término criollismo incluía la idea de que lo europeo, en las Indias, en cierta forma sufría cambios supuestamente degenerativos. Por contraposición, se sobrevaloraban las letras, las artes y otras expresiones creativas de los criollos. En un sentido más extendido, puede decirse que lo criollo es lo europeo o extranjero que deviene americano, o comienza a producirse en el Nuevo Mundo. Por las mismas razones en España se comenzaron a llamar indianos a los europeos vecinados permanentemente en las colonias, o a los nacidos en las Indias. Lo mismo ocurrió con los productos o manufacturas procedentes de estas regiones. En el mismo nivel semántico en el siglo XVII, lo peninsular recibió en América la designación de «gachupín» o «chapelón»³⁷².

³⁷⁰ El concepto de limpieza de sangre en América va a ser utilizado como principio para justificar unas supuestas igualdades y privilegios de los peninsulares y criollos frente a los indios y, posteriormente, de los mestizos CASAÚS ARZÚ, M. E.: *Guatemala, linaje y racismo*. F&G Editores. 4ª ed. Guatemala, noviembre de 2010, pág. 27).

³⁷¹ MARTÍNEZ PELÁEZ, S.: *La patria del criollo*. Editorial Universidad Autónoma de Puebla. 8ª ed. Puebla, 1987, págs. 23-24. También LUJÁN MUÑOZ, J.: *Breve historia contemporánea de Guatemala*, *op.cit.*, pág. 48.

³⁷² CHINCHILLA AGUILAR, E.: «El Criollismo: Siglos XVI y XVII», en *Historia General de Guatemala*, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994, pág. 272.

La presencia de la élite criolla en el ámbito administrativo y económico, en la cultura y en la política fue el parteaguas en la representación del sujeto colonial. Considerados extraños por unos y por otros, extranjeros en los dos mundos, los criollos se valoraban a sí mismos según el modelo peninsular y a la vez fueron conscientes de la diferencia que le marcaba su ligazón al continente americano, de la que siempre quisieron sacar ventajas³⁷³.

España trasladó en el siglo XVI la concepción estamental, que caracterizaba a su sistema social, con la diferencia de que en las Indias los aborígenes y los negros ocuparon los niveles inferiores de la sociedad, y fue común que los peninsulares detentaran las posiciones más elevadas. A finales de la colonia se puede decir que en Guatemala existían por lo menos tres niveles sociales: el alto, que constituía una clase subdividida tanto para la capital como para los principales centros urbanos del país. Después, una capa media mejor estructurada en la capital que en las provincias. Finalmente, vendría una masa baja o popular, entre los que había que distinguir a los ladinos o mestizos, más incorporados al sistema urbano de la estratificación, y a los indios, que fundamentalmente vivían en las zonas rurales incorporados a sus comunidades³⁷⁴.

Elaborada y aplicada desde el siglo XVI, la política económica está condicionada por el entrelazamiento de elementos (feudal³⁷⁵, absolutista y capital-mercantilista) y refleja dos grandes líneas. Por una parte, la preminencia de los intereses de la Corona; por la otra, las presiones y demandas de grupos metropolitanos y europeos

³⁷³ RECINOS AQUINO, I., *op. cit.*, pág. 32.

³⁷⁴ LUJÁN MUÑOZ, J.: *Breve historia contemporánea de Guatemala*, *op. cit.*, págs. 56-57.

³⁷⁵ La alianza entre la Iglesia y el Estado va a ser la piedra angular del edificio feudal implantado en la América del Sur que posibilitará a la España imperial mantener y explotar, durante trescientos años en un escenario de continuos enfrentamientos y luchas seguidos de acuerdos de coyuntura con las etnias y culturas autóctonas mediatizadas, su imperio en las Indias. Trescientos años son muchos años, los suficientes para asentar un orden social donde, con anterioridad existían una pluralidad y diversidad de órdenes sociales, de creencias, de conocimientos, de particulares racionalidades, y consolidar una única forma de entender el mundo y la vida que va a resultar determinante, de manera especial, en el momento de la independencia y la formación de los Estados nacionales latinoamericanos (CABALLERO HARRIET, F. J., *op. cit.*, págs. 281-282).

(aristocracia, productores y comerciantes, Iglesia³⁷⁶, capitales y Estados extranjeros), así como de élites dirigentes y grupos dominantes de las colonias³⁷⁷.

La irrupción ideológica desde los centros avanzados del mundo euro-atlántico se abre paso en una élite criolla más o menos informada y de espíritu cultivado, y se difunde. La élite criolla de las ciudades recibe e incorpora, en mayor o menor grado, un sistema de ideas y modelos correspondientes al liberalismo económico y político de los países avanzados, en función del cual se somete a crítica el sistema de sociedad, gobierno y administración de las colonias, y se elaboran esbozos doctrinarios y formulaciones prácticas para su posible reforma o reemplazo, aceptándose, finalmente, la idea de independencia política como medio de liberarse del monopolio español y de aprovechar plenamente las posibilidades de la incorporación a la economía mundial y, además, bajo el impacto de circunstancias externas, sobre todo la invasión napoleónica³⁷⁸.

En Guatemala, la pequeña élite ilustrada se organizó en la Sociedad Económica de Amigos del País³⁷⁹ para buscar medidas que reforzaran la reforma y el mejoramiento de la sociedad; y en los primeros años del siglo XIX, conforme se asentaba el proceso de independencia se enconaba el resentimiento entre los españoles peninsulares y los americanos, y entre la oligarquía agrícola, que se manifestaba por medio del ayuntamiento de la ciudad de Guatemala y la oligarquía

³⁷⁶ La Iglesia, la Inquisición y las universidades realizaban la función de vigilantes nocturnos para impedir la entrada de nuevas ideas que perturbasen el orden querido por Dios. En el imaginario latinoamericano estaba bien asentado el orden de estructura feudal (*Ibid.*, pág. 286).

³⁷⁷ KAPLAN M.: *El Estado Latinoamericano*, *op. cit.*, pág. 14.

³⁷⁸ *Ibid.*, págs. 38-39.

³⁷⁹ La Sociedad Económica surgió en Guatemala al amparo de un movimiento intelectual que, emulando una primera experiencia de inspiración francesa en el País Vasco en 1765, se propagó con mayor o menor intensidad por todas las provincias españolas. Ocurrió a finales del siglo XVIII, como una manifestación más de la Ilustración, bajo el auspicio del Conde de Campomanes en el Consejo Superior de Castilla, a partir de 1774. En particular, el capítulo guatemalteco fue fundado en 1794, por un magistrado dominicano de la Audiencia de Guatemala, el oidor, formado en Valladolid, Toledo y Salamanca, Jacobo de Villarrutia y, desde su inicio exhibió entre la intelectualidad criolla un desarrollo especialmente afortunado y persistente. (TORIELLO NÁJERA, L.: «La historia de esta historia...» en VV. AA. *Historia General de Guatemala*, Tomo I. Asociación de Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999, pág. 2). Ver también: TARACENA ARRIOLA, A.: *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944*. Con la colaboración de Gisela Gellert, Enrique Gordillo Castillo, Tania Sagastume Paiz y Knut Walter. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. Reimpresión de la 1ª ed., 2002. Antigua Guatemala, 2009, págs. 55-56 y nota al pie número 43, y MÓBIL, J. A., *op. cit.*, pág. 182.

mercantil, que lo hacía a través del Consulado de Comercio. Los criollos se sentían menospreciados y los españoles se enfrentaban a lo que consideraban una traición al sistema y al rey³⁸⁰. La crónica *Recordación Florida*³⁸¹ de Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán³⁸², constituye ejemplo de cómo los contenidos mestizos de la cultura del grupo criollo colonial sirvieron de base para la realización de un proyecto exclusivo que marginó a la población indígena y mestiza del Reino de Guatemala. El mencionado proyecto criollo tuvo como objetivo la creación de la historia de la región, una historia que ese sector de la población asumió como suya de una forma protagónica y elitista. La crónica culmina el proyecto criollo de crear un imaginario que configura la idea de patria, que ya este sujeto había adquirido dentro del contexto colonial de la región, y eso es lo que le otorga el carácter fundacional desde el punto de vista historiográfico, así como su carácter elitista y excluyente³⁸³.

La idea de patria es un producto ideológico de la lucha que sostenían los criollos con la madre patria. Como cualquier otra idea política, esta idea era la expresión de un complejo de intereses de clase que tenía su origen en la situación económica. Los criollos estaban defendiendo su patrimonio de herencia de la conquista, y el patrimonio fue la base material de la que surgió entre ellos la idea de patria³⁸⁴.

³⁸⁰ LUJÁN MUÑOZ, J.: *Breve historia contemporánea de Guatemala*, op. cit., págs. 51 y 58.

³⁸¹ El título completo de la obra es: *Recordación Florida: Discurso Historial y Demostración Natural, Material, Militar y Política del Reyno de Goathemala*. (FUENTES Y GUZMÁN, F. A., op. cit.) Con relación al título original de la obra, ver también: RECINOS AQUINO, I., op. cit., pág. 43. Es considerado el documento más valioso para estudiar la ideología criolla en el reino de Guatemala, y para descubrir, al mismo tiempo, sus motivaciones ocultas en una dinámica de clases (MARTÍNEZ PELÁEZ, S., op. cit., pág. 38). Cuatro son los grandes temas de esta obra: la conquista, la tierra, los indios y España. Y no es extraño que así sea, porque se trata, en primer lugar (conquista) de la fuente y del origen del patrimonio criollo; después (tierra e indios) de los aspectos más importantes del patrimonio en sí, y, finalmente (España), de la fuerza que impedía el pleno dominio y disfrute del patrimonio, arrebatándole a los criollos un pedazo de él. Son las cuatro raíces de la patria criolla (MARTÍNEZ PELÁEZ, S., op. cit., pág. 44). También estudia esta obra: MATA GAVIDIA, J., op. cit., pág. 787y ss.).

³⁸² Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán fue un criollo que nació en la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala en el año 1642. Para conocer mejor la historia de este autor ver: *Ibid.*, págs. 20-23; RECINOS AQUINO, I., op. cit., pág. 43. Fuentes y Guzmán, personificó, a finales del siglo XVII el criollismo reivindicador, argumentando, a lo largo de toda la *Recordación Florida* que los «legítimos derechos y prerrogativas» de las familias antiguas, los «beneméritos», descendientes de conquistadores, muchos de los cuales se hallaban en la pobreza, lo cual, según él, era contra la justicia. Con minucioso cuidado reseña Fuentes toda la documentación que favorecía a los criollos, sin dejar de mencionar ningún caso para mostrar las necesidades en que se encontraban muchos descendientes de conquistadores, aunque él, en lo particular haya sido relativamente acomodado (LUJÁN MUÑOZ, J.: *Breve historia contemporánea de Guatemala*, op. cit., pág. 50).

³⁸³ RECINOS AQUINO, I., op. cit., págs. 42-43.

³⁸⁴ MARTÍNEZ PELÁEZ, S., op. cit., pág. 43.

Como ilustra CABALLERO HARRIET, se estaba a las puertas de un acontecimiento político de gran transcendencia. La inexistencia real, en la generalidad de quienes conformaban las élites intelectuales, en las élites gobernantes y, consecuentemente, en el imaginario colectivo, de nuevos fundamentos teórico-políticos que diesen soporte a un nuevo modelo socio-político, hacía inviable una verdadera y radical transformación social por la vía revolucionaria al estilo francés. De ahí que por mucho que creciese la tensión entre la colonia latinoamericana y la metrópoli, el modelo social implantado por los conquistadores tras el descubrimiento, esto es el modelo de corte jerárquico-feudal, no corría ningún riesgo. El gran evento político que está por llegar no va a transformar la sociedad, ni va a producir un verdadero y profundo cambio en la dirección de los gobiernos porque no existe, en ese momento, una poderosa clase social emergente que, desde el poder, quisiera defender sus intereses. La lucha por el poder era simplemente una disputa entre élites de la jerarquía social (contra la metrópoli con infinidad de variantes). En ese escenario, dadas esas condiciones materiales, sólo cabía la ruptura del cordón umbilical con la metrópoli que se materializará a lo largo del siglo XIX, siendo la fotografía del imperio español del momento la siguiente: caos total en la península Ibérica y confusión y desconcierto en el Nuevo Mundo, e incertidumbre generalizada a un lado y otro del Atlántico³⁸⁵.

Cuando el 15 de septiembre de 1821 la élite declara la independencia del Reino de Guatemala, la imagen de la nueva sociedad empezó a tomar forma³⁸⁶. El Acta de Independencia, que hizo oficial la separación política de España, fue el paso siguiente hacia la construcción de la comunidad imaginada por los ilustrados criollos. Este documento construyó las bases de la nación a partir de las estructuras sociales y económicas creadas en la colonia³⁸⁷, pues la declaración de

³⁸⁵ CABALLERO HARRIET, F. J., *op. cit.*, págs. 287-289.

³⁸⁶ RECINOS AQUINO, I., *op. cit.*, pág. 147. Con relación a la independencia de Guatemala y el acta de 15 de septiembre de 1821, ver: MÓBIL, J. A., *op. cit.*, págs. 173-182.

³⁸⁷ Señala TARACENA ARRIOLA que el esbozo demográfico y étnico en 1824 (en tiempo de la República Federal de Centroamérica), según Montúfar y Coronado, era:

a) Criollos blancos (hijos o descendientes de españoles);

independencia no hace modificación alguna en el régimen existente, limitándose a proclamar la independencia del gobierno español. Con un pensamiento excluyente, la élite contempló una nación para ella misma y marginó ya no solo a las castas, sino al pueblo³⁸⁸, como el ente político que englobaba tanto el concepto de habitantes como el de popular, equivalente a «ignorantes». En consecuencia, la nación en germen no solamente fue elitista por haber surgido dentro de una clase económica y socialmente superior, sino porque introdujo asuntos excluyentes de tipo étnico y cultural³⁸⁹. En el proyecto de construcción de la nación fueron de nuevo dejados al margen las creencias y los valores espirituales de los indígenas. La necesidad de control imponía un solo sistema de creencias, el de la religión europea y católica³⁹⁰. Basada en prejuicios culturales y étnicos, la inicua situación económica de las castas de la cual estaban conscientes los miembros de la élite, había generado un potencial enemigo en aquellas. La nación no se funda sobre la base de la comunidad, puesto que esta exigía el respeto a la diversidad y cierta dosis de olvido³⁹¹.

Cuando el grupo social de los criollos comenzó a elaborar y esgrimir el prejuicio de la superioridad hispana el factor determinante de la efectiva superioridad que tenían sobre el indio no era la ascendencia española en términos de sangre y estirpe, sino la herencia de la conquista en términos de riqueza y poderío. Gozando de

-
- b) Españoles europeos, en corto número;
 - c) Las castas, conocidas vulgarmente con el nombre de ladinos.
 - d) Indios o aborígenes, y
 - e) Negros, pocos, en la costa del norte.

Según él, la mitad o dos quintas partes de la población centroamericana era indígena, y el Estado de Guatemala, que contaba con una población de 512.120 habitantes, era el más poblado y, por tanto, el más indígena de los cinco que componían la Federación (TARACENA ARRIOLA, A.: *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944*, *op. cit.*, págs. 66-67).

³⁸⁸ Artículo 1° de la Declaración de Independencia de Guatemala, redactada por José Cecilio del Valle: «Que, siendo la Independencia del gobierno español, la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el congreso que debe formarse, el Sr. Jefe político la mande publicar para prevenir las consecuencias que serían terribles en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo»

³⁸⁹ RECINOS AQUINO, I., *op. cit.*, pág. 147.

³⁹⁰ Artículo 10° de la Declaración de Independencia de Guatemala, redactada por José Cecilio del Valle: «Que la religión católica que hemos profesado en los siglos anteriores, y profesaremos en los sucesivos, se conserve pura e inalterable, manteniendo vivo el espíritu de la religiosidad que ha distinguido siempre a Guatemala, respetando a los ministros eclesiásticos seculares y regulares, y protegiéndoles en sus personas y propiedades».

³⁹¹ RECINOS AQUINO, I., *op. cit.*, págs. 147-148.

condiciones de vida más favorables, ellos podían cultivar y desarrollar todas aquellas capacidades que no podían aparecer desarrolladas entre los indios³⁹².

CASAÚS ARZÚ afirma, como lo han hecho otros autores para el resto de América Latina, que, durante los primeros dos siglos, las tramas de parentesco³⁹³ constituyen la mayor institución para la preservación del estatus y de la riqueza, así como para la conservación de lo que ellos denominaban «pureza de sangre», y que la sociedad colonial y en especial el criollo procuraron mantener a toda costa una estructura rígida de castas y un sistema de valores hispánicos, que, si bien no cumplía requisitos para ser merecedor de un título, al menos lo aparentara y fuera admitido por los demás³⁹⁴.

Constituidas la élite pública y la oligarquía como tales, la fracción hegemónica se va definiendo a partir de aquellas y de un juego de alianzas con gobiernos y grandes

³⁹² MARTÍNEZ PELÁEZ, S., *op. cit.*, pág. 35.

³⁹³ Las reglas de oro de la pervivencia de las redes familiares en Centroamérica:

- 1) Tradicionalmente en España, la familia y las redes sociales jugaban un papel determinante en la conformación de estructuras de poder.
- 2) La presencia de otros grupos sociales-raciales (indios y negros) obligan a los españoles de la segunda y tercera generación, a casarse entre ellos mismos, con el fin de preservar su pureza de sangre y asegurar la hegemonía social y política sobre el resto de la población pluriétnica, distanciándose, de este modo, de los mestizos, indios, negros y otras razas.
- 3) La importancia de las redes familiares como estructuras de poder político de larga duración y como auténtico centro de poder de la sociedad colonial.
- 4) Ante una crisis económica y un vacío de poder propios de la situación colonial y, sobre todo, a partir de la Independencia, son las redes familiares las que copan la sociedad política y ejercen su dominio sobre el Estado.
- 5) Uno de los mecanismos que mayor fortaleza confiere a las redes familiares es la capacidad de ocupar diferentes espacios de legitimidad, lo que les permite jugar un papel de arbitraje entre los diferentes grupos sociales y a la vez mediar entre la sociedad y el Estado.
- 6) Un elemento básico que asegura su permanencia en el bloque de poder y la pervivencia del linaje como estructura de larga duración, es la creación de un amplio capital relacional que se materializa en una capa de intelectuales orgánicos en cada periodo histórico (CASAÚS ARZÚ, *op. cit.*, págs. 13-21).

³⁹⁴ CASAÚS ARZÚ, *op. cit.*, págs. 28 y 53. Durante los siglos XVII y XVIII se produjo una nueva inmigración de españoles a Guatemala, especialmente de origen vasco. Entre ellos se encontraban los navarros, que por sus fueros gozaban del título de hidalgos universales. Los «advenedizos», como solían llamarles los criollos, llegaron a conformar un grupo con características endogámicas muy fuertes, y en muy poco tiempo ejercieron una enorme influencia económica y jurídica en el país, en muchas ocasiones a través de enlaces matrimoniales. Estos comerciantes vascos y navarros jugaron un papel importante como propulsores de la Independencia y protagonizaron buena parte de los acontecimientos políticos y económicos de los siglos XVIII y XIX. Tales familias se aglutinaron casi por completo en torno a los Aycinena, formando una extensa red familiar, en donde los lazos de procedencia y los de casamiento entre parientes cercanos, hicieron posible el control del poder durante siglo y medio. Principales redes familiares de la oligarquía guatemalteca de 1700 hasta nuestros días: CASAÚS ARZÚ menciona a las siguientes familias: Aycinena, Arzú, Urruela, Díaz Durán, Skinner Klee, Castillo (CASAÚS ARZÚ, *op. cit.* págs. 55-174).

empresas de Europa occidental y de Estados Unidos, y con grupos subordinados y marginales de la clase dominante. Respecto de los grupos dominados, la imposición coactiva del acatamiento del sistema se combina en algunos casos con el otorgamiento de beneficios parciales. Élite gobernante y fracción hegemónica de la oligarquía monopolizan los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituyen y refuerzan su propio poder y supremacía, y regulan y solucionan los conflictos entre fracciones que las componen, y entre ellas y los grupos dominados. El Estado opera a partir y a través del control político-administrativo y oligárquico sobre los resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión³⁹⁵.

Señala TARACENA ARRIOLA que, en el plano de las diversas políticas de eugenesia impulsadas por el Estado guatemalteco desde finales del siglo XIX, y toda la problemática del blanqueamiento³⁹⁶ entre los sectores dominantes del país, la investigación de CASAÚS ARZÚ expuso por primera vez cómo el grupo criollo guatemalteco ha sobrevivido con una identidad étnica propia a la política homogeneizadora de la «ladinización» planteada desde el Estado a partir de 1871. Es más, llega a la conclusión de que la oligarquía guatemalteca está formada por familias de origen criollo y alemán³⁹⁷, las que solo tangencialmente se mezclan con

³⁹⁵ KAPLAN M.: El Estado Latinoamericano, *op. cit.*, págs. 75 y 77-78.

³⁹⁶ En Guatemala el advenimiento de la modernidad capitalista trajo consigo un culto a la blancura que sustituyó al mestizaje como movilizador hegemónico. La negación abierta de lo indígena y la activa vinculación de los mitos de la supremacía blanca, hizo que los autodefinidos como ladinos negaran su condición mestiza y adoptaran los prejuicios y estereotipos que vilifican a todos los no blancos. Esto representa una clara diferencia con El Salvador, Honduras y Nicaragua. La blancura en Guatemala no está restringida a una condición fenotípica, ni tampoco es sinónimo de europeo, norteamericano, criollo, blanco o ladino. La blancura es el poder de decidir e imponer los criterios que humanizan a los hombres y a las mujeres en el planeta. Estos criterios establecen que ser humano es sinónimo de ser moderno, masculino, individualista, racional, urbano, alfabeto, rico, dueño de propiedad privada, patriota, consumista, cristiano y anticomunista. En este sentido la blancura es un fenómeno transnacional y como hegemonía es poli clasista (GONZÁLEZ PONCIANO, J. R.: «La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala» en VV.AA. Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente. (Editores: Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale). Centro de Investigaciones regionales Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed. Guatemala, 2004, págs. 111 y 120).

³⁹⁷ En su trabajo de investigación CASAÚS ARZÚ tomo como base a 22 familias que vienen ejerciendo, directa o indirectamente el poder político en Guatemala y miembros de todas ellas forman parte del CACIF. Proceden de seis entronques principales, forman parte, sin lugar a dudas, del núcleo oligárquico y del bloque hegemónico en la actualidad. De las 22 familias, 4 llegaron a Guatemala en el siglo XVI: Díaz del Castillo, De León, Pérez Dardón y Lara; 5 llegaron en el siglo XVII: Arrivillaga, Batres, García Granados, Guillén de Ubico y Díaz Durán. 10 llegaron durante la primera mitad del siglo XVII, y la mayor parte procedentes de las provincias vascongadas de la Metrópoli: Arzú, Aguirre, Aycinena, Azmitia, Aparicio, Beltranena, Piñol, Sartavia, Urruela, Zirión. 3 son de origen mestizo y proceden del occidente del país: Samayoa, Herrera y Barrios. En el estudio no se consideran familias que hoy forman parte de la élite oligárquica guatemalteca, pero que llegaron a partir de 1930: Paiz, Gutiérrez, Botrán, González, Rodríguez, Vila, etc., ni tampoco las que son de procedencia no española: Novella, Sinibaldi, etc. Define la red familiar como el conjunto de familias que configuran la élite

los ladinos. Por ello, afirma, el blanco es aún más racista en su ideología. De hecho, considera que el racismo ha servido para desestabilizar a las clases subalternas, abriendo y profundizando el divorcio entre los indígenas y los ladinos o mestizos³⁹⁸.

Resulta importante destacar que detrás del proyecto nacional en Guatemala subyace un proyecto económico y político que se ha beneficiado del mantenimiento y recreación desde el Estado de las diferencias étnicas. Esto explica que el Estado y la clase política no hayan tenido la voluntad de construir una nación homogénea y que la construcción del ser guatemalteco la hayan planteado de forma excluyente, lo cual se traduce en la actualidad en la dificultad para asumir oficialmente la línea de acción intercultural acordada en los Acuerdos de Paz de 1996³⁹⁹.

Además, muchas de las instituciones más importantes para la formulación de políticas públicas son herencia de la transición a la democracia; los poderosos actores que en esos momentos iniciales obtuvieron acceso al proceso de transición han protegido celosamente sus privilegios. El Congreso⁴⁰⁰ y la CC⁴⁰¹ se encuentran

de poder y que conforman en cada país el núcleo oligárquico. Estas redes están ligadas por cinco factores que le confieren una unidad y homogeneidad que les permiten constituirse como estructura de larga duración: a) Las alianzas a través del matrimonio; b) Las alianzas a través de los negocios; c) La proximidad geográfica y el factor social-racial; d) La participación en asociaciones políticas, religiosas o socio-culturales; y e) La formación de sus propios intelectuales orgánicos (CASAÚS ARZÚ, *op.cit.*, pág. 8, 175 y ss.).

³⁹⁸ TARACENA ARRIOLA, A.: «Guatemala: el debate historiográfico en torno al mestizaje, 1970-2000» en VV.AA. *Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. (Editores: Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale). Centro de Investigaciones regionales Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed. Guatemala, 2004, pág. 107.

³⁹⁹ *Ibid.*, pág. 110.

⁴⁰⁰ Detenta el poder legislativo, con las funciones y obligaciones que se detallan en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Constitución. Muchas de las leyes del país sólo requieren mayoría absoluta para ser aprobadas, con excepción de las leyes que declaran una emergencia nacional (que necesitan dos terceras partes del total de diputados⁴⁰⁰). El desempeño del Congreso se ve especialmente afectado por el comportamiento de los partidos políticos. Pese a que los partidos aparecen y desaparecen y los diputados cambian lealtades, mientras se mantienen dentro de un partido político votan de acuerdo con la línea de este, y ello debido a la jerarquía informal que ostentan las organizaciones partidistas. El poder del líder del partido no se debe a su coherencia ideológica, sino más bien a su capacidad para proveer beneficios políticos importantes. Estos caudillos ofrecen su apoyo al ejecutivo para lograr la mayoría de votos a cambio de nombramientos ministeriales y cargos administrativos que distribuir entre los diputados. La distribución de beneficios para mantener la disciplina partidista viene acompañada de un precio, ya que el ejecutivo disuelve las agendas legislativas y nombra gabinetes dispares para satisfacer a sus múltiples aliados. El impacto más evidente es el fracaso de cualquier intento serio de reformar el régimen tributario. Esto es congruente con la crisis general en la construcción del Estado, que se caracteriza por la ausencia de una agenda política e institucional coherente de las élites transnacionales emergentes (*Ibid.*, págs. 378-381).

⁴⁰¹ La CPRG, de 1985, introdujo una nueva entidad: la Corte de Constitucionalidad, que salvaguarda de posibles cambios a las leyes aprobadas en el momento de la transición a la democracia. La Corte se integra por cinco magistrados titulares

plagadas de prácticas informales que el CACIF y los líderes empresariales a nivel individual han utilizado para influir en los legisladores (práctica que es descrita como «el derecho de picaporte» en el legislativo)⁴⁰².

Y así para entender por qué Guatemala recauda tan pocos ingresos, y de manera tan regresiva y particularista, por ejemplo, sólo hace falta observar la estructura de los actores socioeconómicos⁴⁰³ y sus representantes políticos. Las élites transnacionales emergentes no han logrado sustituir a los exportadores tradicionales y los sectores populares⁴⁰⁴ permanecen débiles, divididos y excluidos. Sin una élite dominante y cohesionada o un sector popular al cual representar, las

e igual número de suplentes, para un período de cinco años (Cada uno de los tres poderes del Estado, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos, designan a un magistrado y a un suplente). Una vez nombrados, la CPRG exige la independencia de los magistrados, incluyendo la autonomía financiera, sin embargo, en la práctica, los magistrados son objeto de cabildeo y la presión constante de parte de aquellos que los nombraron. Entre los artículos que se utilizan con mayor frecuencia para oponerse a las reformas tributarias cabe mencionar el artículo 243, el cual prohíbe el impuesto confiscatorio y la doble o múltiple tributación, establece la aplicación no retroactiva de las leyes, y garantiza el derecho a no autoinculparse. Los analistas guatemaltecos denominan a esto «candados fiscales». En los últimos veinte años, que abarcan seis administraciones, la Corte ha recibido más de un centenar de demandas sobre reformas fiscales, y se han pronunciado en 88 de ellas. En promedio, el 43% de las demandas tuvo éxito (38 de 88) (*Ibid.*, págs. 375-377).

⁴⁰² *Ibid.*, pág. 374.

⁴⁰³ Las élites empresariales guatemaltecas están muy bien organizadas y extraordinariamente unidas en una sola asociación empresarial, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), pero ha habido poca rotación en términos de nuevas élites desplazando a las antiguas. Los exportadores tradicionales (el café, el azúcar y el banano siguen siendo el segundo, tercero y cuarto productos de exportación más importantes, seguidos por las piedras preciosas, el petróleo y el cardamomo) han cedido poco terreno a las nuevas élites transnacionales emergentes, y las han incorporado hábilmente en las redes y asociaciones existentes en un patrón de adaptación que inició hace mucho tiempo. Esto ha llevado a la consolidación de un número limitado de redes familiares, tradicionalmente poderosas, como los Castillo, los Novella, los Saravia, los Herrera y los Botrán. Ejerce presión en temas de interés como: a) financiamiento de nuevas actividades productivas, b) políticas monetarias, cambiarias y crediticias, c) tenencia de la tierra, d) exenciones y privilegios, y e) creación o modificación de impuestos (SCHNEIDER, A.: «Crisis en la construcción del Estado en Guatemala. Élites transnacionales subordinadas y divididas» en Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica, F&G Editores, 1ª edición. Guatemala, 2014, págs. 360-364).

⁴⁰⁴ Durante los últimos veinte años, los sectores populares han mejorado su capacidad organizacional y su habilidad para articular sus intereses fiscales; sin embargo, aún siguen muy por detrás del sector privado. Esto es un legado de la estrategia de contrainsurgencia emprendida por el Estado durante la guerra, así como de las continuas divisiones políticas, étnicas y de clase. En Guatemala, los sectores populares se enfrentan a circunstancias difíciles, entre ellas, una historia de divisiones, políticas gubernamentales genocidas, cooptación por parte de los poderosos intereses económicos, divisiones transversales y una represión constante. Si bien estos sectores siguen representando a una gran mayoría, la debilidad y la división han impedido que tengan mayor influencia, mientras las élites políticas no han logrado asumir su causa. Esto se expresa en un sistema de partidos que carece de partidos ideológicos, con escasa representación de la izquierda política (*Ibid.*, págs. 365-368).

élites políticas siguen fragmentadas⁴⁰⁵ en numerosos esfuerzos personales de limitado desarrollo ideológico u organizacional⁴⁰⁶.

Finalmente, en la sociedad guatemalteca se aprecia un importante elemento racista que ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, destacando el trabajo de CASAÚS ARZÚ, que en orden al racismo imperante en la sociedad guatemalteca ha concluido:

- 1) El racismo es un elemento histórico-estructural que se inicia con la conquista y colonización de Guatemala.
- 2) Constituye un elemento justificador de la ideología dominante para asegurar su cohesión como clase y justificar su dominio frente al indígena y un elemento que incide directamente en las relaciones sociales de producción, en la medida en que influye a la hora de establecer formas y tipos de trabajo; encomienda, repartimiento, ley de jornaleros.
- 3) El factor étnico, en función de la discriminación socio-racial, afecta profundamente en la estratificación social guatemalteca.
- 4) Ha estado estrechamente vinculado a la opresión, explotación, represión y humillación del pueblo indígena.
- 5) Como parte de la ideología dominante, se extiende a todo el cuerpo social y abarca a todas las clases y grupos étnicos, siendo internalizado por igual por todos los sectores sociales, independientemente del género, edad, ideología, profesión u ocupación y ha tenido distintos canales de difusión y se ha manifestado a través de diferentes instituciones (la religión, la legislación, los medios de comunicación y, especialmente, la familia).

⁴⁰⁵ Los partidos políticos en Guatemala tienden a ser de corta duración, surgiendo y desapareciendo de una elección a otra. Se basan en la personalidad y las aspiraciones políticas de sus líderes y tienen poco control sobre sus diputados una vez que son asignados en el cargo. Poseen una estructura organizativa rudimentaria y vínculos limitados con los grupos de la sociedad civil, cuestión que hace casi imposible contar con ellos para coordinar la formación de políticas públicas o diseñar una plataforma para la reforma del Estado. Un indicador de la debilidad de los partidos políticos es la volatilidad y la fragmentación en la representación partidista. La debilidad en la capacidad institucional de los partidos políticos y en el Congreso no es sólo un problema para el gobierno, sino que también hace virtualmente imposible que surjan iniciativas en el propio poder legislativo. Ninguna reforma fiscal significativa ha sido propuesta por el Congreso, ya que pocos diputados están dispuestos a arriesgar su ya de por sí inestable mandato electoral. (*Ibid.*, págs. 368-373).

⁴⁰⁶ *Ibid.*, págs. 359-360.

- 6) El matrimonio, como núcleo inicial de la familia, es el centro de formación ideológica en donde el racismo se internaliza de manera muy profunda, a partir del cual se transmite la ideología a los hijos que reproducen el patrón patriarcal de la familia extensa.
- 7) La ciencia social guatemalteca, independientemente de su contenido ideológico o de la corriente social en la que se inscribe, está impregnada de un fuerte contenido racista en sus postulados, planteamiento y expresiones, ocupando la región ideológica dominante del núcleo oligárquico, en la medida en que aparece como una constante histórica a lo largo de los siglos y porque en la actualidad dicho grupo se sigue autodefiniendo en función de un criterio de auto adscripción étnico-racial.
- 8) Se produce una relación directa entre la adscripción étnica y racismo, entre identidad y tendencias racistas. Los sectores «blancos» o «criollos» poseen mayores tendencias racistas o etnocentristas y son más proclives a considerar al indígena como ser inferior, en función de los rasgos físicos, o de criterios raciales. El factor biológico o genético, como elemento principal de discriminación indígena, posee un peso específico en la élite y se manifiesta en un porcentaje entre el 10 y el 20% de los encuestados. El estereotipo del indio en la clase dominante actual responde, en gran medida, al mismo estereotipo que históricamente ha tenido dicho sector desde la época colonial.
- 9) Continúa existiendo una fuerte endogamia entre ambos grupos étnicos que en la encuesta se manifiesta en un fuerte rechazo para establecer relaciones interétnicas. Las tendencias y manifestaciones racistas, parecen comunes en todo el grupo oligárquico. Aquellos que poseen niveles más altos de estudios reflejan índices superiores de actitudes racistas o intolerantes respecto al indígena, aspecto contrapuesto a otros estudios realizados sobre el tema.
- 10) El núcleo oligárquico emite constantemente opiniones de carácter etnocéntrico respecto de la cultura indígena, considerando la suya como universal, única y válida para el resto del mundo y despreciando todas aquellas culturas que no respondan al patrón occidental o europeo. Para este

grupo, las alternativas de cambio y movilidad social en el indígena son escasas o casi inexistentes.

- 11) Es indicativo el hecho de la existencia de un segmento de la muestra entrevistada, que oscila entre el 5 y el 10% que a lo largo de toda la entrevista apuntan hacia soluciones drásticas y profundamente intolerantes hacia la población indígena (Este segmento manifiesta en diversas ocasiones ser partidario del exterminio de la población indígena, de su desaparición cultural y física).
- 12) Finalmente, considera que el problema del racismo no ha sido estudiado, conocido ni abordado adecuadamente en la sociedad guatemalteca. Este elemento puede provocar fuertes estallidos de distintas orientaciones: por un lado, el resurgimiento de movimientos nacionalistas, vinculados a potencias internacionales con un fuerte carácter fanático y fundamentalista y revitalizar los problemas étnico-nacionales. Por otro, reforzar movimientos autoritarios y racistas de corte religioso y neoconservador, como los que están surgiendo en Europa. El riesgo de un nuevo etnocidio no se debe descartar⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ CASAÚS ARZÚ, *op. cit.*, págs. 258-263. En torno al racismo resulta también interesante la opinión de GONZÁLEZ PONCIANO: Para la mentalidad racista que prevalece en Guatemala, mientras menos puro sea el indígena mayor será su inclinación al lado negativo del estereotipo. Más pureza racial significa obediencia y conformidad; menos pureza significa haraganería, rebeldía y ambición. El desdén de la élite hacia los raciales mixtos y su admiración por los denominados indios puros puede observarse a través de una serie de estereotipos derivados de la disciplina laboral impuesta por la economía de plantación. En el imaginario de la élite no existe entidad cultural que mejor represente los peores vicios del nativo haragán que los que en la sociedad ladina se tipifica como indios ladinizados, pues reúnen los peores aspectos que la mentalidad dominante adjudica a ambos; indígenas y ladinos. Para aquellos guatemaltecos que alaban la supremacía de los blancos sobre los no blancos, los ladinos populares tanto como los indígenas o los afroguatemaltecos, pertenecen a una categoría inferior conocida como la shumada, un marcador taxonómico que divide a los plebeyos de piel oscura de la gente decente que se espera sea blanca o no shuma. Los shumos son el mejor ejemplo de cómo el poder simbólico de la blancura impone barretas culturales y de clase que raramente pueden ser transgredidas. Como ladinos, los shumos son también aquellos miembros de las capas medias o trabajadoras que no pueden ser considerados indígenas puros, la muchedumbre oscura que a los ojos de la élite difícilmente practica las normas básicas de la civilidad, la moralidad, la higiene, la presa fácil de comunistas y de propagadores del desorden social. Aunque con muchas ambigüedades y contradicciones, el voseo como trato vulgar y el tuteo como trato distinguido, son una de las fronteras de clase y de casta más notables en Guatemala. El uso del tú en lugar del vos puede ser visto también como una forma indeseable de igualamiento, de aladinamiento si se trata de un indígena o de cualquiera que tiene ambiciones de acceder en la escala social y que se expone a ser calificado de chancle aguacatero, lamido o igualado (GONZÁLEZ PONCIANO, *op. cit.*, págs. 123-127). Al racismo también se refiere ESQUIT, diciendo que es un fenómeno que no se puede obviar, pues a partir de él los mayas encuentran y seguirán hallando muchos obstáculos en sus luchas reivindicativas y de unidad. La hegemonía política ladina y criolla, asimismo, es una fuerza que hasta hoy en día no permite a los mayas una participación efectiva en la toma de decisiones sobre los asuntos que les atañen como tales y como habitantes de este país. La dominación de clase que tiene sumida a los mayas y demás guatemaltecos en la pobreza, el analfabetismo y el hambre constituye, junto con los demás, uno de los mayores obstáculos para vencer y para organizar una nación multicultural, igualitaria y democrática (ESQUIT, E.: «Las rutas que nos ofrecen el pasado y el presente: activismo político, historia y Pueblo Maya»

CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTO.

Este capítulo está dividido en dos partes. La primera se adentra en el estudio de las políticas públicas, desde una perspectiva general para, posteriormente, conocer las políticas propias del Estado de Guatemala, especialmente aquellas que tienen un marcado carácter social. En este punto son objeto de análisis los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los resultados (casi siempre negativos) obtenidos por Guatemala; también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las políticas que, dentro de estos, han sido señaladas como preferentes por el gobierno guatemalteco en vista del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y de la Política General del Gobierno 2016-2020.

La segunda parte se dedica al estudio del presupuesto de ingresos y gastos del Estado, primero, desde una perspectiva doctrinaria general, para proceder seguidamente, a analizar cómo es el presupuesto general de ingresos y egresos que aprueba el Estado guatemalteco, a través del Congreso de la República, y si, en el mismo, se plasman de forma adecuada y viable las políticas públicas de carácter social implementadas por el gobierno.

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS.

2.1.1. Las políticas públicas.

En español se utiliza la misma palabra «política» para referirse a conceptos diversos, si bien relacionados. En esto el inglés es más preciso, y usa expresiones tales como «politics» y «policies». «Politics» es entendido como referencia a las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre partidos y entre las organizaciones sociales y los gobiernos. «Policies» se refiere a las

en VV.AA. *Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. (Editores: Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale). Centro de Investigaciones Regionales Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed. Guatemala, 2004, págs. 191-192).

acciones, las decisiones y las omisiones que ejecutan los diversos actores que se involucran en asuntos públicos⁴⁰⁸.

El término políticas públicas se asocia de inmediato con asuntos del gobierno y sistemas políticos como actividades de las instituciones públicas, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos; para considerarse como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en el arco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales⁴⁰⁹. Por ello hablar de «políticas públicas» es una redundancia, porque la política es una actividad que, en cualquiera de sus manifestaciones, es pública, como lo ha sido siempre, al menos desde el «ágora» de las polis griegas⁴¹⁰.

Señala ALONSO JIMÉNEZ que se deben aclarar definiciones conceptuales de política; por un lado, la política económica, entendida como el instrumento de planificación que traza el lineamiento e instrumentos para comportamiento de las dinámicas que tienden a generar riqueza estable y sostenible entre los agentes económicos de un Estado. Y por la otra, la política social, que constituye el conjunto de instrumentos que regulan y buscan de manera institucional el reparto de la riqueza en la sociedad, particularmente de los sectores en riesgo socio económico y en condiciones de vulnerabilidad⁴¹¹.

Gestionar lo público en real beneficio de los pueblos es tarea compleja y difícil, en la que es necesaria una formación seria en métodos y técnicas de gestión, para una adecuada conducción de los asuntos públicos, sobre todo de las políticas,

⁴⁰⁸ ARNOLETTO, E. J.: Las políticas públicas. EUMED.NET. Córdoba, Argentina, 2014, págs. 9-10. En orden a la semántica del término «política», ver: ROTH DEUBEL, A.-N.: Políticas públicas. formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 1ª ed., Bogotá, septiembre 2002, págs.25-26.

⁴⁰⁹ MAGGILOLO, I. y PEROZO MAGGILOLO, J.: «Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad», Revista Venezolana de Gerencia -RVG-, núm. 39, 2007, págs.374-375.

⁴¹⁰ ARNOLETTO, E. J., *op. cit.*, 2014, pág. 14.

⁴¹¹ ALONSO JIMÉNEZ, C.: Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), Subsecretaría de Políticas Globales, Guatemala 2009, pág. 3. Disponible en:

http://www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas_publicas/Marco%20y%20mapa%20de%20politicas%20mayo%2009.pdf
(Fecha de consulta: 10.03.2017)

programas y proyectos destinados a satisfacer necesidades y requerimientos sociales⁴¹².

KAPLAN apunta que las respuestas del Estado a las demandas, presiones y conflictos se dan en términos de políticas públicas, que se diferencian según los aspectos, niveles o esferas a las que corresponden. Las funciones, actividades y políticas públicas del Estado se ramifican y entrelazan, se superponen, compiten y cooperan entre sí, dan lugar a combinaciones de todo tipo. Ellas se presentan sobre todo con referencia a determinados polos y ejes estructurales, tales como: a) garantía de condiciones generales; b) coacción e integración; c) sociales; d) acciones anti cíclicas; e) ciencia y tecnología⁴¹³.

El ejercicio de gobierno determina el sentido y contenido político de las políticas públicas, que dan cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señalan en concreto a quiénes se orienta la acción gubernamental y a quiénes no, y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad. También evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Basta considerar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que infiltre al aparato y se interiorice en la sociedad. Las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. Las políticas son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa. En su función estratégica, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente;

⁴¹² ARNOLETTO, E. J., *op. cit.*, pág. 8.

⁴¹³ KAPLAN M., *Estado y globalización*, *op. cit.*, pág. 272.

definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público para ser incluidos en la agenda de gobierno, y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales. En su condición institucional, no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado; en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan⁴¹⁴. En su conjunto, tienen efectos sobre el crecimiento, aunque resulta difícil conocer con precisión sus mecanismos de transición. La influencia significativa de los indicadores fiscales y de gasto público sobre la inversión posiblemente anuncia la presencia de efectos sobre la asignación de los recursos que influyen indirectamente sobre el crecimiento⁴¹⁵.

PEREIRA MENAULT propone doce tesis con relación a la política:

- 1) La política es la política, en el sentido de que esta tiene entidad propia y no prestada, su sentido es autónomo y no heterónimo y su índole es específica.
- 2) La política es una actividad de los hombres, que gira, en primer lugar, en torno a las personas.
- 3) La política es una actividad libre, por lo que la conexión entre ella y la libertad es más estrecha de lo que parece.

⁴¹⁴ MEDELLÍN TORRES, P.: «La política y las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles', una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina», en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006, págs. 106-107. En el mismo sentido, ver: KAPLAN M., Estado y globalización, *op. cit.*, págs. 272, 312-313.

⁴¹⁵ BANDRÉS MOLINÉ, E. y GARCÍA DELGADO, J. L.: «Estado de Bienestar y crecimiento económico», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 291.

- 4) Es una actividad pública y superficial, no lo puede todo ni está en todo, ya que no todo es política, aunque todo sea politizable.
- 5) Tiene siempre un carácter teleológico que hace imposible la completa neutralidad.
- 6) La política es por naturaleza polémica y conciliadora al mismo tiempo.
- 7) La política se compone de varios aspectos distintos y hasta, en ocasiones, opuestos, lo que explica las dificultades para captarla tanto en la práctica como en la teoría.
- 8) El sentido común y el sentido del humor importan más de lo que parece.
- 9) No todos parecen tener la misma capacidad para comprender y hacer política.
- 10) La política no es universal, ya que no se da en todas las épocas ni en todas las sociedades. La política requiere sociedades con un mínimo de complejidad, heterogeneidad, orden y consenso que hayan superado el nivel de la subsistencia.
- 11) La política crece solo donde hay diversidad y complejidad y donde se puede hacer distinciones entre las diversas realidades sociales.
- 12) Existen posturas anti políticas, incluso entre las que se pueden considerar ideologías políticas, y que tanto el pan-politicismo como la despolitización son anti políticos⁴¹⁶.

2.1.1.a. Definición. Las políticas públicas son definidas con frecuencia como representaciones de la acción pública que durante buena parte del siglo XX estuvieron centradas únicamente en la acción estatal; en los últimos años, las políticas públicas se han considerado como formas de enlace permanente entre el Estado, el Gobierno y el Ciudadano⁴¹⁷.

⁴¹⁶ PEREIRA MENAULT, A.-C.: *Doce tesis sobre la política*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 10. México, 2008, págs. 5-31.

⁴¹⁷ LÓPEZ BECERRA, M. A.: «El asunto de las políticas públicas», *Revista GESTIÓN & REGIÓN*, núm. 3, UCPR-Pereira, junio-noviembre 2007, pág. 108, también en LÓPEZ BECERRA, M. A.: Concepciones y enfoques de políticas públicas para transformar la crisis cafetera en el departamento de Caldas -Colombia- como parte de una agenda para la paz positiva

RIVERA ROMERO, de acuerdo con CHAQUÉS, considera que la definición más amplia que existe es que una política pública es todo lo que el Estado decide hacer y no hacer. El elemento clave es la voluntad de intervención por parte del Estado en la gestión de problemas, que pasan a ser públicos con la voluntad de crear un impacto, de transformar alguna cosa⁴¹⁸.

Para VARGAS, a diferencia de sus pares en el ámbito de la gestión empresarial o privada, las políticas en el sector público se denominan públicas en tanto en ellas convergen dos factores: a) el Estado, como sujeto principal y b) la sociedad, como objeto principal, lo que permite intuir que no todo lo estatal es necesariamente público, ni que todo lo social es público⁴¹⁹.

GUZMÁN MENDOZA y ANGARITA ESCOLAR, por su parte, definen la política pública como la acción e interacción en la que los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, participan en la vida política haciendo parte importante del proceso del ciclo de las políticas públicas, así como de acciones del Estado en respuesta de las demandas de estos⁴²⁰, mientras para SALAZAR VARGAS es «el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas»⁴²¹, y MULLER como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes

e imperfecta. Tesis doctoral, Dir. Dra. Carmen Egea Jiménez, Universidad de Granada, Instituto de la Paz y los Conflictos, pág. 68. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/30791/1/21946541.pdf>.

⁴¹⁸ RIVERA ROMERO, F.: «El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas». *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 62-63, 2012, pág. En un sentido similar, aunque más matizado, PÉREZ GUERRA señala que las políticas públicas de Estado son aquellas líneas estratégicas de acción del Estado, generales y abstractas, cuyo objetivo es visibilizar dicha acción, desde un nivel constitucional, es decir, de decisión superior del Estado, mientras que las políticas públicas de gobierno, estarán constituidas por aquellas líneas estratégicas de cada gobierno que, en coordinación con las políticas públicas de Estado, tiendan al desarrollo del país (PÉREZ GUERRA, M.: «Propuesta sobre una quinta Ley Constitucional». *Opus Magna Constitucional*, Tomo II, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011, pág. 203).

⁴¹⁹ VARGAS, B.: «Políticas públicas locales y de desarrollo», *ESAN, cuadernos de difusión*, núm. 17, año 9, diciembre 2004, pág. 54.

⁴²⁰ GUZMÁN MENDOZA, C. E. y ANGARITA ESCOLAR, N.: *Las políticas públicas, cuaderno de notas*. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, 2015, págs.7-8.

⁴²¹ SALAZAR VARGAS, C.: *Políticas públicas. Fundamentación I*. Coordinadora general. 1ª ed. México, 2016, pág. 30.

que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global⁴²².

Desde la perspectiva de sujeto principal, la política consiste en: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, y c) los hechos reales que la acción colectiva produce. Esta definición es distinta de la definición descriptiva según la cual las políticas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, porque va más allá de la mera acción para proponer que las políticas surgen como producto de procesos de gestión (decisiones e interacciones) cuyo diseño e implementación deben conducir a lograr y/o mantener unos resultados predefinidos⁴²³.

Pese a algunas diferencias conceptuales en estas definiciones, también pueden hallarse muchas coincidencias en aspectos esenciales, enumerando ARNOLETTO:

1. El objetivo de las políticas públicas siempre se refiere a problemas públicos acotados.
2. En el proceso de su elaboración, las decisiones implican siempre conflictos.

⁴²² MULLER, P.: «Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas». INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 11, enero-junio 1998, pág. 107. Como ya se ha expuesto, son múltiples las definiciones que de «políticas públicas» se pueden ofrecer, así también para OLAVARRÍA GAMBI mantiene que es una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses (OLAVARRÍA GAMBI, M.: Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas, Documento de trabajo núm. 11. INAP, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de gobierno y gestión pública, Universidad de Chile, diciembre 2007, pág. 23), mientras que para LAHERA una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado LAHERA, E.: «Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas», en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006, pág. 77. También LAHERA P., E.: Política y políticas públicas. CEPAL, serie políticas sociales, núm. 95, publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004, pág. 8).

⁴²³ VARGAS, B., *op. cit.*, pág. 54.

3. Se discute siempre el problema a resolver, pero más que nada la forma de abordarlo.
4. Una política pública supone siempre la participación de muchos actores.
5. La formulación e implantación de una política pública es un proceso, con una secuencia de fases más o menos regulares.
6. La participación de actores no gubernamentales no desplaza, sino que legitima al gobierno.
7. La población destinataria necesariamente se involucra en la solución buscada.
8. La política pública recorre un ciclo y no una secuencia lineal⁴²⁴.

Aún podría concretarse más la definición de política pública, si se le asocia la dimensión social del Estado, dando lugar a la política pública social, que MAGGIOLO y PEROZO MAGGIOLO definen como grupo de políticas que se dirigen a la satisfacción de las necesidades de la población, y que es entendida como el conjunto de pronunciamientos, intervenciones y acciones gubernamentales conducentes al bienestar de los individuos, las familias y los grupos sociales⁴²⁵.

2.1.1.b. Características. Lo realmente característico de una política pública es que ha sido pensada y ejecutada como un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a realizar un objetivo de interés y de beneficio público, en un marco de mediano o largo plazo⁴²⁶.

Considera LAHERA que existen ciertas características propias de cada política pública que favorecen una mejor discusión política, que permiten compararlas formalmente y que son un marco, una estructura procesal que permite la

⁴²⁴ ARNOLETTO, E. J., *op. cit.*, págs. 16-17.

⁴²⁵ MAGGIOLO, I. y PEROZO MAGGIOLO, J., *op. cit.*, págs. 377-378.

⁴²⁶ ARNOLETTO, E. J., *op. cit.*, pág. 13.

especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública:

- 1) Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).
- 2) Estimación de costos y de alternativas de mandamiento.
- 3) Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
- 4) Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
- 5) Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).
- 6) De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
- 7) Oportunidad política.
- 8) Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
- 9) Claridad de objetivos.
- 10) Funcionalidad de los instrumentos.
- 11) Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)⁴²⁷.

Además, como manifiesta ALONSO JIMÉNEZ, la política general contempla varios ejes transversales que guían el trabajo del gobierno en todas sus áreas, por lo que deben ser incorporados en todos los sectores y componentes:

- Priorización de los más pobres
- Equidad de género
- Inversión en la infancia y la niñez
- Interculturalidad
- Ética y moral
- Conservación del medio ambiente
- Participación ciudadana, y
- Respeto a los derechos humanos⁴²⁸.

⁴²⁷ LAHERA, E.: «Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas», *op. cit.*, pág. 78.

⁴²⁸ ALONSO JIMÉNEZ, C., *op. cit.*, pág. 6.

Si se habla de política pública social, esta se caracteriza, según MAGGIOLO y PEROZO MAGGIOLO por: 1) equidad, un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana, y el pleno desarrollo de las personas, como nuevo enfoque de política social; 2) interacciones entre lo social, político y económico, para integrar plenamente la política social con las otras políticas e desarrollo; 3) diferenciar criterios de las medidas de política; 4) considerar explícitamente las dimensiones internacionales de la política social, para una mayor equidad global y un entorno adecuado para la política social regional y nacional; y 5) adoptar una actitud pluralista y de experimentación social, que convierta el diseño y ejecución de políticas sociales en un proceso de aprendizaje colectivo⁴²⁹.

2.1.1.c. Clasificación. Por lo que se refiere al tipo de políticas públicas en función del tipo de Estado, LÓPEZ BECERRA distingue:

- a) **Estado gendarme**, cuyo tipo de políticas es condicional (represivas), caracterizadas por: (i) Los cometidos del Estado se limitan a prestar seguridad interior y justicia; toda actividad distinta se encomienda al mercado; (ii) el Estado solo actúa cuando se producen controversias entre los individuos, los cuales encuentran garantizado el desarrollo de su libre actividad; y (iii) El Estado tiene la obligación específica de reconocer y garantizar la existencia de los derechos individuales siendo él el primero en asegurar su efectivo respeto.
- b) **Estado de bienestar**, el tipo de políticas es finalista (determinadas), caracterizadas porque (i) el Estado tiene la función de ser el director principal de la economía, dándole al sector privado directrices para que no se extralimite en el ejercicio de sus funciones; (ii) la prestación de servicios públicos o sociales son proporcionados por el Estado; (iii) El Estado es el responsable de la gestión social del desarrollo y garante de la equidad; y (iv) El Estado no se limita a ser guardián del orden sino que tiene deberes y obligaciones sociales que cumplir.

⁴²⁹ MAGGIOLO, I. y PEROZO MAGGIOLO, J., *op. cit.*, pág.377.

- c) **Estado neoliberal emergente**, el tipo de políticas es relacional (interacción), caracterizadas por: (i) El modelo económico trata de minimizar el Estado para que ejecute unas pocas funciones focalizadas en materia social; (ii) se busca darle al sector privado herramientas para la competitividad de forma que se logren buenos resultados en materia de crecimiento económico y estímulo a la inversión; (iii) el Estado sigue siendo director de la economía, mantener el control monetario pero sin imponerle límites excesivos al sector privado; (iv) el Estado se compromete, con la aplicación de políticas de austeridad i liberación de los sectores estratégicos de la economía nacional con orientación exportadora; (v) se genera un cambio cualitativo que va de la ciudadanía comprometida como derecho hacia la ciudadanía realizada como mercancía; y (vi) disminuye considerablemente el poder económico del Estado, desplazado por grupos económicos que se disputan licencias, servicios, tarifas y mercado⁴³⁰.

SALAZAR VARGAS, de manera más amplia, manifiesta que existen varias maneras de clasificar las políticas públicas⁴³¹:

- 1) **Desde un enfoque estructuralista**, propio de la escuela latinoamericana, clasifican en tres grandes categorías: las hegemónicas (reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento), las transaccionales (reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento), y las de dominación (que van desde la figura de cooptación hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de marginación y las de neutralización).

⁴³⁰ LÓPEZ BECERRA, M. A.: «El asunto de las políticas públicas», *op. cit.*, pág. 108, también en LÓPEZ BECERRA, M. A.: Concepciones y enfoques de políticas públicas para transformar la crisis cafetera en el departamento de Caldas -Colombia- como parte de una agenda para la paz positiva e imperfecta, *op. cit.*, pág. 72. En opinión de PORTILLA MARCIAL, la política social en el Estado neoliberal presenta la exclusión (no abarca a la gente que más lo necesita), la selectividad (determinando qué población está en condiciones para gozar de los beneficios de la asistencia social) y la temporalidad (los programas de carácter social o las políticas sociales van a durar un periodo de tiempo determinado), como ejes rectores de toda política encaminada a ayudar a la población más marginada y excluida de la sociedad (PORTILLA MARCIAL, *op. cit.*, pág. 112).

⁴³¹ SALAZAR VARGAS, C.: Políticas públicas. Fundamentación I, *op. cit.*, págs. 37 y ss.

- 2) **Desde una tendencia propia del neomarxismo**, se ubica las políticas públicas en dos grandes categorías: las de acumulación (dirigidas a propiciar la reproducción del capital y que canalizan el gasto estatal directamente productivo) y las de legitimación (apuntan al control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social.).
- 3) Ha sido tradicional clasificar las políticas públicas en económicas y sociales. Sin embargo, esas categorías son cada vez menos exactas, porque entre lo económico y lo social hay límites muy difíciles de definir⁴³².

⁴³² Las **políticas económicas**, tiene como objetivos:

- a) **Crecimiento**, consiste en brindar una cada vez mayor y mejor dotación de bienes y servicios a la población de una determinada economía.
- b) **Justicia social**, proviene de los principios de humanidad y bienestar común. De acuerdo con ellos, todos los miembros de la sociedad deben participar en el bienestar, así como en la creación, multiplicación y conservación de la riqueza. Uno de los postulados fundamentales de la política económica vigente en las economías de mercado con responsabilidad social es el objetivo de una política de riqueza y de ingresos justa.
- c) **Estabilidad del nivel de precios**, que hace referencia al nivel general de los mismos.
- d) **Empleo**, que implica la lucha contra el desempleo y el subempleo.
- e) **Equilibrio externo**, implica, por una parte, tener un esquema de política económica que no genere comportamientos dinámicos que alteren de manera sistemática la balanza de pagos, y por otra, la neutralización o atenuación, en el interior de la economía nacional, de los ciclos tanto reales como financieros de la economía global.
- f) **Protección de recursos**, ya que el mercado no puede resolver por sí solo los problemas del medioambiente porque los bienes ambientales tienen características económicas especiales: no tienen dueño porque no hay derechos de propiedad, no tienen precio y todo uso gratuito lleva siempre a una sobreexplotación; además, su uso no es regulado por la sociedad (RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 165-171).

Las principales políticas económicas, según RESICO, son:

La política monetaria, que comprende la operación del sistema monetario, el régimen crediticio y financiero, la estructura y supervisión del sector bancario y el mercado de capitales, y la relación con la política del sistema cambiario.

La política fiscal, que consta básicamente en el Presupuesto Público. A la sumatoria de la política monetaria y la política fiscal se la denomina **política macroeconómica**, y tiene un rol destacado en la conformación de una política anti-cíclica o de coyuntura.

La política de defensa de la competencia, basada en las leyes contra las limitaciones a la competencia, comprende el control del poder de mercado y la prevención de las prácticas anticompetitivas, el régimen de patentes, las subvenciones y subsidios estatales, etc.

La política laboral y del mercado de trabajo comprende el derecho laboral, los derechos y responsabilidades de las asociaciones de patronos y empleados, la regulación del conflicto laboral, la protección laboral, etc.

Las políticas sociales integran el sistema de pensiones, los seguros de salud, de asistencia social, de accidente, de desempleo, la política de vivienda, de familia, la política educativa y la política de formación y capacitación profesional, entre otras.

La política de medioambiente incluye la protección del medioambiente, la prevención y lucha contra la contaminación, el marco para la gestión del medioambiente, la protección de los recursos, etc.

La política del sistema económico internacional comprende la organización de la economía externa a través del balance de pagos, la integración económica internacional, las migraciones internacionales, la cooperación para el desarrollo y las relaciones con los organismos internacionales (*Ibid.*, pág. 173).

- 4) De acuerdo con la finalidad, se clasifican las políticas públicas en promocionales (aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un sector) y correlativas o compensatorias (se encaminan a restituir a un determinado sector, su crecimiento o dinámica cuando, por algún motivo, los ha perdido, con el fin de establecer algún tipo de equilibrio).
- 5) Por su procedencia, se acostumbra hablar de políticas públicas endógenas en la medida en que son elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y agentes internos. Cuando se generan a partir de necesidades, condiciones y agentes externos, se clasifican como exógenas.
- 6) En cuanto a su nivel de formulación, hay quienes proponen distinguir entre políticas públicas explícitas o aquellas implícitas, según que expresen o no, en forma clara y determinante, el objetivo, sin aparecer necesariamente mencionado.
- 7) Por lo que respecta al ámbito de actuación, se puede hablar de política pública local, regional, nacional o supranacional.
- 8) Por su carácter, se divide la política pública en cuantitativa (dirigida a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos o de ciertos instrumentos, dentro de un sistema con cierta estructura dada) y cualitativa (tiene como objeto cambios cualitativos que afectan a la estructura del sistema). La distinción entre una y otra clase de política, no es siempre clara porque con frecuencia los cambios cualitativos acaban siendo cuantitativos y viceversa.
- 9) Desde el punto de vista didáctico y operativo, considerando la relevancia de los fines, las políticas se dividen en políticas primarias, secundarias, terciarias, según la mayor o menor relevancia de los fines perseguidos.
- 10) Según el objeto, en políticas específicas e instrumentales.
- 11) Tomando en consideración la coerción, la acción del Estado pretende influir el comportamiento de individuos, y la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación, individual o colectiva.
- 12) Desde la respuesta de la sociedad (retroalimentación), toda política pública tiene dos respuestas: positivas y negativas. Las positivas están dadas por la colaboración o la aceptación en la ejecución. La primera es un tipo de

respuesta positiva activa, mientras que la aceptación, es una respuesta positiva pasiva. Se pueden dar también dos tipos de respuestas negativas: el rechazo o la indiferencia. Igualmente se tendrían unas respuestas negativas activas y pasivas.

Desde la perspectiva de la implementación de las políticas públicas, autores como REVUELTA VAQUERO, las clasifican en **top-down** y **botton-up**⁴³³. Finalmente, PÉREZ GUERRA introduce la clasificación de políticas públicas de Estado y de gobierno⁴³⁴.

2.1.1.d. Elementos. Toda política pública tiene tres elementos fundamentales: uno de predicción, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro como referente. Las políticas son eso: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos. El segundo elemento es la decisión, ya que formular políticas públicas no es otra cosa que decidir. Por último, la política pública también implica acción. Esta es la gran diferencia entre el discurso y la política pública. Mientras no haya acción se está frente a un discurso. Es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que esta se ejecuta, se materializa o, si se quiere, se concreta en acciones⁴³⁵.

⁴³³ El enfoque «**top-down**» significa de «arriba-abajo» y comienza con el análisis de la toma de decisiones y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados; y d) la reformulación de la política. El enfoque «**botton up**», significa «abajo-arriba», el enfoque se encarga de la interacción de un a multitud de programas públicos y privados en donde ninguno de ellos es prominente. Pese a algunas ventajas, el enfoque ha sido criticado por sobre-enfatizar la importancia de la periferia con relación al centro, por descuidar la importancia de la ley como un instrumento para introducir cambios en el comportamiento. (REVUELTA VAQUERO, B.: «La implementación de políticas públicas». *DIKAJON*, núm. 16, Colombia, 2007, págs. 144-147). Con relación a los conceptos «top-down», «botton-up» y «middle-up-down», ver: BARBOSA LAVARDA, L. A. y CANET-GINER, M. T.: «Las diferentes perspectivas de tomas de decisiones en el proceso de formación de la estrategia y el middle management role». *Administração: Ensino e Pesquisa*. Vol. 11, núm. 2. Río de Janeiro, abril-junio, 2010, págs. 271-295.

⁴³⁴ PÉREZ GUERRA, M., *op. cit.*, pág. 202.

⁴³⁵ SALAZAR VARGAS, C.: *Políticas públicas. Fundamentación I*, *op. cit.*, págs. 34 y ss.

Para VELASQUEZ GAVILANES, son cuatro los elementos de la política pública, derivados de su propia definición: 1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. 2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares. 3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. 4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener⁴³⁶.

LAHERA considera fundamental la gobernabilidad, pues los procesos políticos y sociales tienen que ser gobernables. La gobernabilidad debe ser integrada, referida al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable, como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el Consenso de Washington⁴³⁷. La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores. Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay

⁴³⁶ VELÁSQUEZ GAVILANES, R.: «Hacia una nueva definición del concepto de 'políticas públicas'». *DESAFÍOS*, núm. 20, semestre 1, 2009, pág. 159.

⁴³⁷ Como señala SOSA LÓPEZ, se denomina **Consenso de Washington** al conjunto de diez sugerencias (1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera especialmente de los tipos de interés; 5) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) liberalización comercial; 7) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) privatizaciones; 9) desregulaciones; y 10) garantía de los derechos de propiedad) formulado en 1990 por John Williamson. Esas sugerencias surgen de la evidencia empírica sobre los malos resultados de las políticas macroeconómicas en boga en prácticamente toda América Latina, desde finales de los años setenta y durante buena parte de los años ochenta del pasado siglo. Concretamente en Guatemala se sufrieron las consecuencias de la aplicación de políticas económicas irresponsables, motivadas principalmente por la falta de visión de los dirigentes políticos acerca de los vientos de cambio de la globalización que iniciaba sus efectos en aquellos años. Son muchas las organizaciones políticas que han expresado su intención de aplicar los principios como alternativa idónea para conjugar la eficiencia de la economía con la justicia social, La política social debe partir de una buena política económica, sobre cuyas bases puede extenderse una política social compensatoria. (SOSA LÓPEZ, L.: «Los efectos sociales del Consenso de Washington» en *Momento*, núm. 2, año 25. Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASiES-. 2010, págs. 2 y ss.).

maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas⁴³⁸.

2.1.1.e. Etapas en el ciclo de las políticas públicas. SALAZAR VARGAS

manifiesta que se puede pensar en un ciclo de vida de las políticas públicas o proceso integral de las políticas públicas, conformado en su orden por:

- El origen, creación, gestión o formación.
- La formulación.
- La puesta en marcha o implementación.
- La evaluación.
- El análisis, y
- La reformulación o reestructuración de las políticas⁴³⁹.

LAHERA considera que, desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas relacionadas con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de ellas, lo que puede considerarse parte de la modernización del sistema político⁴⁴⁰.

⁴³⁸ LAHERA P., E.: Política y políticas públicas, *op. cit.*, pág. 11.

⁴³⁹ SALAZAR VARGAS, C.: Políticas públicas. Fundamentación I, *op. cit.*, págs. 44 y ss.

⁴⁴⁰ LAHERA, E.: «Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas», *op. cit.*, pág. 79, también LAHERA P., E.: Política y políticas públicas, *op. cit.*, pág. 10. En orden al **ciclo de las políticas públicas**, ver: ROTH DEUBEL, A.-N.: Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 1ª ed., Bogotá, septiembre 2002, págs. 49 y ss.; MULLER, P.: «La producción de las políticas públicas», INNOVAR. Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 12, julio-diciembre 1998, págs. 66-67. Por lo que se refiere al **análisis de las políticas públicas**: GOUIN, R. y HARGUINDÉGUY, J.-B.: «¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas?: un análisis comparado». Revista de Estudios Políticos, núm. 142 (nueva época), octubre-diciembre, Madrid, 2008, págs. 43-68; PINILLA, J. y GARCÍA-ALTÉS, A.: «La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010». Gaceta Sanitaria, núm.24 (Suplemento 1), 2010, págs. 114-119; REVUELTA VAQUERO, B., *op. cit.*, págs. 135-156; RIVERA ROMERO, F., *op. cit.*, págs. 123-149; ROTH DEUBEL, A.-N.: «Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas», en VV.AA., Fundamentos de políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2007, págs. 57-78; SALAZAR VARGAS, C.: «La evaluación y el análisis de políticas públicas». Revista Opera, núm. 9, Universidad Externado de Colombia Bogotá, 2009, págs. 23-51; SUBIRATS, J.: «El análisis de las políticas públicas». Gaceta Sanitaria, núm. 15 (3), 2001, págs. 259-264; SUBIRATS, J.: «Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común» EKO NOMIAZ: Revista vasca de economía, núm. 26, 1993, págs. 144-149; MAGGILOLO, I. y PEROZO MAGGILOLO, J., *op. cit.*, pág.385 y ss.

En el mismo sentido, para ARNOLETTO el ciclo de las políticas públicas abarca los siguientes aspectos:

- La construcción de la agenda (que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público).
- La formulación de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar).
- La implementación del programa o programas establecidos.
- Su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma⁴⁴¹.

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos⁴⁴². Como dice MULLER, el orden de las etapas puede ser inverso o perturbado y algunas etapas, a veces, son muy difíciles de identificar⁴⁴³.

2.1.1.f. El bien común. El bien común es el fin de la organización y de la actividad política:

- a) Es un bien humano, en cuanto se integran en una comunidad.
- b) Supone su realización, participación y comunicación en la vida social.
- c) La proyección del bien humano en la vida social se realiza mediante la unidad y articulación del orden, que se cumple a través del Derecho; comprende, pues: i) el orden de los bienes individuales en cuanto es condición y medio

⁴⁴¹ ARNOLETTO, E. J., *op. cit.*, pág. 46. En el mismo sentido: LAHERA, E.: «Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas», *op. cit.*, pág. 79.

⁴⁴² LAHERA P., E.: *Política y políticas públicas*, *op. cit.*, pág. 11.

⁴⁴³ MULLER, P.: «La producción de las políticas públicas», *op. cit.*, págs. 66-67.

- para su disfrute, desarrollo y enriquecimiento en la comunicación de la sociedad; ii) la común participación en aquellos bienes que son un patrimonio de todos y de ninguno; y iii) la posesión pacífica y estable de esos bienes.
- d) El orden supone un principio de ordenación que se funda en la conservación, desenvolvimiento y perfección de la persona humana⁴⁴⁴.

El bien común, en la perspectiva de la decisión política, orienta la acción hacia una selección de proyectos posibles de acción en virtud de juicios de estimación. Así pueden establecerse prioridades entre distintas acciones posibles. En toda decisión están siempre entremezclados elementos de hecho y valoraciones que tienen un sentido ético como preferencia de fines u objetivos últimos que nos proponemos conseguir a través de una cadena de medios y objetivos que son a su vez medios para un fin ulterior⁴⁴⁵.

El centro de atención de la política pública, siempre deberá estar determinado por el propósito o fin último de satisfacer necesidades sociales, con la salvedad de que con esto no se hace referencia a necesidades insatisfechas de un tipo de individuo o población objetivo (lo que se consigue con la asistencia directa), sino, más bien, a las necesidades de todos los individuos de la sociedad en el presente y en el futuro⁴⁴⁶.

2.1.1.g. El principio de subsidiariedad. El poder público tiene presentes los intereses de los grupos y de los individuos y estos a su vez consideran también la existencia de sus intereses o bien público, al menos cuando aceptan el sacrificio de sus intereses o de sus bienes particulares⁴⁴⁷.

En la vida de toda comunidad política hay una pluralidad de principios de acción y una coordinación de objetivos múltiples entre los que es necesario establecer una síntesis. El bien público como criterio de decisión de las agencias del poder público

⁴⁴⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L.: Principios de Teoría Política. Editora Nacional, 6ª ed. Madrid, 1979, págs. 94-96.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, pág. 97.

⁴⁴⁶ VARGAS, B., *op. cit.*, pág. 56.

⁴⁴⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, pág. 103.

tiene, pues, un carácter de mediación para que los hombres o los grupos puedan realizar adecuadamente sus fines. Esta es la esencia del llamado principio de subsidiariedad, que se enuncia diciendo que lo que los hombres o una comunidad menor puedan hacer por si mismos no debe asumirse por la sociedad mayor o más elevada. Este principio entraña un límite de la acción del poder público, pero se puede comprender mejor como una definición positiva de su competencia y de la competencia de los individuos y de los grupos. El bien público como misión del poder público no es sustituir la actividad de los individuos o la de los grupos al servicio de sus objetivos, sino hacer posible esa actividad, ordenarla en su caso, suplirla e impulsar la acción de los individuos y de los grupos al servicio de los bienes públicos comunes⁴⁴⁸.

2.1.1.h. Los actores en la construcción de las políticas públicas. La idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas hasta la de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales (líderes políticos o de opinión, o personas influyentes) o colectivos (agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés)⁴⁴⁹.

GUZMÁN MENDOZA y ANGARITA ESCOLAR distinguen, como actores en la construcción de las políticas públicas:

- a) **Actores públicos estatales**, que son aquellos vinculados con el Estado, quienes detentan la condición de autoridad pública. Una autoridad es pública cuando ejerce funciones de gobierno sobre los ciudadanos y sobre un espacio geográfico determinado, de acuerdo con sus principios de legitimidad y poder público, debiendo ajustarse a tres criterios: i) Jurídico, si ejerce funciones de gobierno sobre territorios administrados y definidos y como depositario de legitimidad; ii) económico, concede y administra bienes

⁴⁴⁸ *Ibid.*, págs. 103-104.

⁴⁴⁹ OLAVARRÍA GAMBI, M., *op. cit.*, pág. 50.

colectivos (aire, agua, educación salud) que contengan tres características: indivisible, no racionado de forma selectiva por mecanismos de mercado, y iii) disponibles.

- b) **Actores públicos no estatales:** Son todos aquellos actores que no pertenecen al Estado, es decir, los individuos en general, los grupos de interés, los movimientos sociales, los partidos políticos, los medios de comunicación, las empresas, la Iglesia y la sociedad organizada. En suma, lo que se denomina la sociedad civil⁴⁵⁰.

Los actores que participan en el proceso de la política pública lo hacen desde posiciones formales u oficiales, por un lado, o desde posiciones informales o no oficiales por otro. En ellas podrán ser actores centrales o marginales, dependiendo de su mayor o menor proximidad a la «red de intereses de la política». Los actores formales u oficiales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado. Los actores informales o no oficiales se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados –positiva o negativamente– por la política pública en discusión. Emergen desde la propia sociedad, pueden ser actores colectivos o individuales y el desempeño de sus roles no está reglado –al modo como lo están los cargos desempeñados por los actores formales–, aun cuando sus actuaciones deben ceñirse a la institucionalidad vigente – como cualquier ciudadano⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ GUZMÁN MENDOZA, C. E. y ANGARITA ESCOLAR, N., *op. cit.*, pág. 10. En el mismo sentido: MAGGILOLO, I. y PEROZO MAGGILOLO, J., *op. cit.*, págs. 380 y ss. SEPÚLVEDA DEL RÍO define la sociedad civil, siguiendo a TAYLOR y CORTINA, como una red de asociaciones autónomas, independientes del Estado, que vincula estrechamente a los ciudadanos en asuntos de interés común, y que con su mera existencia o acción podían tener un efecto en la política pública o como la dimensión de la sociedad no sometida directamente a la coacción estatal y de ser un ámbito de interés común libremente elegido por los ciudadanos, caracterizándola de la siguiente manera: 1) La sociedad civil contiene, en sí misma, a las agrupaciones o instituciones que no están directamente sometidas al control del Estado. 2) Carácter voluntario y espontáneo de estos grupos. 3) Las agrupaciones civiles, casi no tienen poder coactivo, frente al Estado, que mantiene el monopolio de la violencia legítima sobre los sujetos. 4) La sociedad civil no está sometida al poder del Estado (SEPÚLVEDA del RÍO, J.: «Sociedad civil y construcción de una sociedad ética». *Epikeia*, núm. 16, 2011, págs. 2-3 y 11-12).

⁴⁵¹ OLAVARRÍA GAMBI, M., *op. cit.*, pág. 51.

Los actores son básicamente de tipo político y social. Los primeros, son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden, mediante distintas estrategias, presionar al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir de carácter general, y formule propuestas en términos de política pública. Precisamente los actores políticos y/o sociales transforman un problema cualquiera, en problema relevante, en la medida en que se considera socialmente prioritario y, por lo tanto, el Estado tiene que entrar a ofrecer respuestas en términos de políticas⁴⁵².

Finalmente, menciona MULLER entre los actores a los mediadores, señalando que se llaman así a los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas, por lo que no hay duda de que los mediadores ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión, en la medida en que son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión⁴⁵³.

2.1.2. Las políticas públicas del Estado guatemalteco.

Ante todo, resulta conveniente señalar que la SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (SEGEPLAN) es, por mandato legal, la institución de Estado responsable de impulsar el proceso de formulación de políticas, de su seguimiento y monitoreo y presentar la evaluación del Estado en el marco de políticas públicas⁴⁵⁴, particularmente de aquellas políticas directamente vinculadas a la atención de los conglomerados sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad de Estado⁴⁵⁵.

⁴⁵² SALAZAR VARGAS, C.: Políticas públicas. Fundamentación I, *op. cit.*, pág. 32.

⁴⁵³ MULLER, P.: «Los mediadores: Actores 'clave' en las políticas públicas». INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 14, julio-diciembre 1999, pág. 44.

⁴⁵⁴ Art. 14 del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo

⁴⁵⁵ ALONSO JIMÉNEZ, C., *op. cit.*, pág. 4.

La Política General del Gobierno de Guatemala se asume desde cuatro ejes estratégicos que constituyen la dirección y alineamiento de acciones institucionales de gestión pública:

- 1. Solidaridad.** Pretende orientar y coordinar las acciones del desarrollo social y municipal de manera integral. Un mecanismo para lograrlo es el Consejo de Cohesión Social, instancia de coordinación interinstitucional para producir resultados inmediatos en la reducción de la pobreza extrema en Guatemala, lo que reorienta el gasto hacia lo social, y los ámbitos geográficos, priorizando la atención en los municipios con mayores niveles de pobreza extrema. Las políticas públicas previstas son: Política de desarrollo social y política de desarrollo municipal.
- 2. Gobernabilidad.** Contribuye a la seguridad integral y al Estado de Derecho; el desarrollo democrático y la legislación e intermediación necesarias para responder a las necesidades de las mayorías. También se impulsa el modelo democrático global que promueve la convivencia social, buscando la coexistencia pacífica entre la población guatemalteca, en el marco de la multiculturalidad, para alcanzar el desarrollo sostenible y sustentable. Son sus políticas públicas: la política de seguridad y estado de derecho, política de desarrollo democrático y política legislativa.
- 3. Productividad.** Pretende impulsar, a través de la política de relaciones exteriores, el desarrollo económico de los guatemaltecos. Busca promover y mantener las condiciones para que las unidades productivas generen riqueza en forma sostenida, de manera que se traduzca en un desarrollo económico equitativo y sustentable que beneficie a la población, reduciendo la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza y el consumo, objetivos que deberán alcanzarse bajo un modelo socialdemócrata de economía mixta.

4. Regionalidad. Busca potenciar el liderazgo de Guatemala en la agenda internacional, con la política de desarrollo económico y la de gestión de riesgos, prevención y atención de desastres⁴⁵⁶.

El andamiaje que orienta las acciones del Estado de Guatemala, parte del marco general de políticas, en el que se definen las prioridades en la ruta de gestión pública. De esta manera, el entramado institucional de la administración pública es responsable de impulsar procesos mediante planes, programas, proyectos y actividades las acciones de política. Cada entidad pública, de acuerdo a su posición dentro de gobierno, está autorizada en algunos casos por ley para actuar en calidad de ente rector de una o una serie de políticas que se traducirán en respuestas institucionales del Estado⁴⁵⁷.

Con ALONSO JIMÉNEZ se puede establecer la siguiente clasificación con relación a las políticas públicas:

1.- Entidades con políticas vigentes:

1.1. Políticas Sectoriales⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ ALONSO JIMÉNEZ, C., *op. cit.*, págs. 5-7.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, pág. 9.

⁴⁵⁸ La relación de políticas sectoriales fue elaborada por ALONSO JIMÉNEZ con datos del Estudio de mapeo e indagación jurídica de regímenes competenciales en políticas públicas 2009, de SEGEPLAN:

Ministerio de Gobernación (Artículo 36 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de orden jurídico, relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales; política de inteligencia civil).

Ministerio de Educación (Artículo 33 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política educativa y políticas específicas sobre el desempeño institucional).

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Artículo 30 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política para el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; política nacional de vivienda y asentamientos humanos).

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Artículo 29 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales; política para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas y para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país; política nacional de educación ambiental; política para el manejo del recurso hídrico; políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos).

Ministerio de Economía (Artículo 32 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de protección al consumidor, política de fomento a la competencia; política de represión legal de la competencia desleal; política de inversión nacional y extranjera; política de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial; política arancelaria).

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Artículo 39 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de salud pública).

Ministerio de Finanzas Públicas (Artículo 35 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política fiscal y financiera -en función de la política económica y social del gobierno-; política presupuestaria; política para la formulación, priorización,

1.2. Políticas Sectoriales impulsadas por Secretarías y Comisiones de Estado⁴⁵⁹.

evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa).

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Artículo 40 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional; Política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (art. 29 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de desarrollo agropecuario y de los recursos hidrobiológicos; Política para el manejo del recurso pesquero; política de ordenamiento territorial y utilización de tierras nacionales; política de servicios públicos agrícolas, pecuarios, fitozoosanitarios y de los recursos hidrobiológicos; política de educación agropecuaria ambientalmente compatible; política de comercio exterior de productos agropecuarios y de los recursos hidrobiológicos; política de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento de productos agrícolas).

Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 38 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política relativa a las relaciones del Estado con otros Estados y personas o Instituciones jurídicas de Derecho Internacional; lineamiento de política exterior 2008-2012).

Ministerio de Cultura y Deportes (art. 31 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de fomento, promoción y extensión cultural y artística; política de preservación y mantenimiento del patrimonio cultural de la Nación).

Ministerio de Energía y Minas (art. 32 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política del sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales).

Ministerio de Defensa Nacional (art. 37 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional). *Ibid.*, págs. 10-12.

⁴⁵⁹ La relación de políticas sectoriales fue elaborada por ALONSO JIMÉNEZ con datos del Estudio de mapeo e indagación jurídica de regímenes competenciales en políticas públicas 2009, de SEGEPLAN:

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Artículo 11 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Políticas de coordinación institucional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; política de descentralización).

Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (Artículo 12 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de Comunicación del Gobierno de la República).

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -Sose- (Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 351-94 del Gobierno de Guatemala) (Políticas para la formulación y planificación de sus programas y actividades).

Secretaría de Planificación y programación de la Presidencia de la República (Artículo 14 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Formular política general de gobierno; Formula política de cooperación; Formular política planificación y programación de la inversión pública sectorial y territorial).

Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (Acuerdo Gubernativo 115-2001 del Gobierno de Guatemala) (Acciones de coordinación para seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz).

Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM (Acuerdo Gubernativo 130-2001 del Gobierno de Guatemala) (Políticas inherentes al desarrollo integral de las mujeres).

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Decreto 32-2005 del Congreso de la República) (Coordinación operativa e interministerial y articulación programas nacionales e internacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional del país).

Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas -Codisra (Acuerdo Gubernativo 390-2002 del Gobierno de Guatemala) (Políticas que tiendan a erradicar la discriminación racial).

Secretaría de Asuntos Agrarios (Acuerdo Gubernativo 136-2002 del Gobierno de Guatemala) (Facilitar la formulación de políticas agrarias).

Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén Itzá (AMPI) (Acuerdo Gubernativo 697-2003 del Gobierno de Guatemala) (Política para conservar, preservar, resguardar y desarrollar sosteniblemente dicha cuenca).

Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve) (Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 405-96 del Gobierno de Guatemala) (Política del Estado en relación a la juventud).

Registro de Información Catastral (RIC) (Artículo 3 del Decreto 41-2005, del Congreso de la República) (Políticas en materia catastral).

Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (Decreto 27-2003, del Congreso de la República) (Política integral de la Niñez y la Adolescencia).

Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad (Acuerdo Gubernativo 91-2007 del Gobierno de Guatemala) (Política nacional de discapacidad).

Banco de Guatemala (Decreto 16-2002, del Congreso de la República) (Política Crediticia, Monetaria y Cambiaria).

- 1.3. Políticas de entidades y fondos sociales⁴⁶⁰.
2. Entidades pendientes o en proceso de formulación de políticas⁴⁶¹.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) (Decreto 109-96, del Congreso de la República) (Establecer mecanismos y normas para la reducción de desastres mediante la coordinación interinstitucional).

Coordinadora Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (Acuerdo Gubernativo 831-2002, del Gobierno de Guatemala) (Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad y Oportunidades). *Ibid.*, págs. 13-14.

⁴⁶⁰ La relación de políticas sectoriales fue elaborada por ALONSO JIMÉNEZ con datos del Estudio de mapeo e indagación jurídica de regímenes competenciales en políticas públicas 2009, de SEGEPLAN:

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) (Decreto 63-91 del Congreso De la República) (Política de Ciencia y Tecnología y Plan Nacional de Ciencia y Tecnología).

Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) (Artículo 3 del Decreto 17-72, Ley Orgánica) (Política de aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humano).

Instituto Nacional de Estadística (INE) (Artículo 2 del Decreto 3-85, Ley Orgánica) (Política estadística nacional).

Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) (Acuerdo Gubernativo 408-91 del Gobierno de Guatemala) (Política de apoyo financiero y técnico del Gobierno de la República en materia de atención a la población refugiada, repatriada, desplazada, desmovilizada y asentada).

Fondo de Tierras (Artículo 3 del Decreto 24-99 del Congreso de la República) (Política de acceso a la tierra).

Ministerio Público (Decreto 40-94 del Congreso de la República) (Política y criterios para el ejercicio de la persecución penal).

Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán (AMSCLAE) (Decreto 133-96 del Congreso de la República) (Política de conservación, preservación y resguardo del ecosistema del lago y sus áreas circunvecinas).

Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago Amatitlán (AMSA) (Decreto 64-96 del Congreso de la República) (Política de conservación, preservación y resguardo del ecosistema del lago y sus cuencas).

Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago Izabal, el Río Dulce y su Cuenta (AMASURLI) (Decreto 10-98 del Congreso de la República) (Política de conservación de los recursos naturales en su ámbito de competencia).

Procuraduría de los Derechos Humanos (Decreto 54-86 del Congreso de la República) (Mandatos relativos a los derechos humanos. Ha promovido: Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015 y Política Nacional de Educación en Derechos Humanos).

Academia de Lenguas Mayas (Decreto 65-90 del Congreso de la República) (Coordinar acciones de política lingüística y cultural en las comunidades mayas, mediante coordinaciones interinstitucionales). *Ibid.*, págs. 15-16.

⁴⁶¹ La relación de políticas sectoriales fue elaborada por ALONSO JIMÉNEZ con datos del Estudio de mapeo e indagación jurídica de regímenes competenciales en políticas públicas 2009, de SEGEPLAN:

Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) (Artículo 3 del Decreto 17-72, Ley Orgánica) (Política para el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos).

Instituto Nacional de Estadística (INE) (Artículo 2 del Decreto 3-85, Ley Orgánica) (No ha elaborado la política en materia estadística)

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (Artículo 29 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso; así como de elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos).

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Artículo 40 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) (Política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país; política para formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos de Guatemala).

Consejo de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002, del Congreso de la República) (Políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y coordinación interinstitucional pública y privada).

Registro de Información Catastral (RIC) (Artículo 3 del Decreto 41-2005 del Congreso de la República) (Política sobre el proceso catastral de Guatemala).

Fondo de Tierras (Acuerdo Gubernativo 408-91 del Gobierno de Guatemala) (Política de acceso a la tierra).

Comisión Portuaria Nacional (Acuerdo Gubernativo 10.03.72 del Gobierno de Guatemala) (Política nacional de desarrollo portuario en los campos de construcción, ampliación, operación, mantenimiento, explotación y administración de puertos).

Ministerio de Economía (Artículo 32 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de protección al consumidor).

El Estado en el marco de la política fiscal de la CPRG define el marco general y andamiaje institucional de garantías socioeconómicas y políticas para el desarrollo pleno del individuo, la familia y la sociedad en su conjunto. Al conjunto de acciones expresadas en el marco institucional, tiempo, espacio, recursos, coberturas e impactos tanto económicos como financieros para en el corto, mediano y largo plazo se le denomina políticas públicas. La responsabilidad de la dirección y conducción de las grandes políticas nacionales, corresponde al gobierno. La planificación y programación específica, tanto sectorial, territorial y municipal es responsabilidad competencial de las entidades públicas a partir de su marco de competencias establecidas para el efecto en los mandatos legales⁴⁶².

Informa SEGEPLAN que las políticas públicas vigentes en Guatemala en 2015, según la institución rectora de la misma, fecha de su formulación y el tipo de acuerdo, son las siguientes:

a) **Que integra todos los temas de desarrollo:**

1. Política Nacional de Desarrollo, del CONADUR, formulada en el punto resolutivo CONADUR 03-2014.

b) **De carácter social:**

1. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, del Gabinete de Desarrollo Rural, aprobada por el Acuerdo Gubernativo 196-2009.
2. PDSP, de SEGEPLAN, formulada en 2002.
3. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEP), aprobada por Acuerdo Gubernativo 186-2006.

Ministerio de Energía y Minas (Artículo 32 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de exploración y explotación minera).

Ministerio de Relaciones Exteriores (Artículo 38 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de relaciones exteriores).

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) (Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 351-94 del Gobierno de Guatemala) (Políticas para la formulación y planificación de sus programas y actividades).

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Artículo 14 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo) (Política de planificación y programación de las entidades públicas de Guatemala). *Ibid.*, págs. 16-17.

⁴⁶² *Ibid.*, págs. 17-18.

4. Política de Fortalecimiento de las Municipalidades de SEGEPLAN, formulada en 2013.
 5. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formulada en 2005.
- c) **De salud:**
1. Política Nacional de Comadronas de los cuatro pueblos de Guatemala: maya, garífuna, xinka y mestizo, del MSPAS, aprobada por Acuerdo Gubernativo 102-2015.
 2. Política Pública Respecto a la Prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual ITS, y a la respuesta a la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA, de MSPAS, aprobada por Acuerdo Gubernativo 638-2005.
- d) **De educación:**
1. Políticas Educativas, del MINEDUC, aprobada por Acuerdo Ministerial 3409-2011.
 2. Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin discapacidad del MINEDUC, Acuerdo Ministerial 34-2008.
 3. Política Nacional de Educación Ambiental, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), formulada en 2004.
- e) **De cultura:**
1. Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas del MICUDE, aprobada por Acuerdo Ministerial 948-2015.
 2. Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible del MICUDE, formulada en 2007.
 3. Política Cultural en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala del MINEX, formulada en 2012.
- f) **De economía:**
1. Agenda Nacional de Competitividad del Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (PRONACOM), formulada en 2012.

2. Política Nacional de Empleo «Generación de Empleo Seguro, decente y de calidad» 2012 – 2021 del MINTRAB, formulada en 2012.
 3. Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, del Ministerio de Economía (MINECO), aprobada por Acuerdo Gubernativo 614-2005.
 4. Política Integrada de Comercio Exterior Competitividad e Inversiones, del MINECO, formulada en 2012.
 5. Política Energética 2013-2027, del Ministerio de Energía y Minas (MEM), aprobada por Acuerdo Gubernativo 80-2013.
 6. Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), aprobada por Acuerdo Gubernativo 98-2012.
 7. Política Agraria de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA), aprobada por Acuerdo Gubernativo 372-2014.
 8. Política de Promoción del Riego del MAGA, aprobada por Acuerdo Gubernativo 185-2013.
 9. Política Ganadera Bovina Nacional del MAGA, aprobada por Acuerdo Gubernativo 282–2014.
- g) **Recursos naturales:**
1. Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), formulada en 1999.
 2. Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 63-2007.
 3. Política Nacional de Humedales de Guatemala, del CONAP, formulada en 2005.
 4. Política Forestal de Guatemala, del Instituto Nacional de Bosques (INAB), formulada en 1996.
 5. Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala, del MARN, aprobada por Acuerdo Ministerial 450-2011.

6. Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 328-2009.
 7. Política Nacional de Diversidad Biológica, del CONAP, aprobada por Acuerdo Gubernativo 220-2011.
 8. Política Nacional de Cambio Climático, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 329-2009.
 9. Política Nacional de Producción Más Limpia, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 258-2010.
 10. Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, del MSPAS, aprobada por Acuerdo Gubernativo 418-2013.
 11. Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013-2023, del CONAP, aprobada por Acuerdo Gubernativo 207–2014.
 12. Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 111-2005.
 13. Política Marco de Gestión Ambiental, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 791-2003.
 14. Política Nacional de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Hidroeléctrica Chixoy, cuyos Derechos Humanos fueron vulnerados, del Sistema Nacional de Diálogo (SND), aprobada por Acuerdo Gubernativo 378-2014.
- h) **Poblaciones vulneradas y excluidas:**
1. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, de la SEPREM, aprobada por Acuerdo Gubernativo 302-2009.
 2. Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia, de la SBS, aprobada por Acuerdo Gubernativo 405-2011.
 3. Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas 2014-2024, de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), aprobada por Acuerdo Gubernativo 306-2014.

4. Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, de la CODISRA, aprobada por Acuerdo Gubernativo 143-2014.
 5. Política Nacional en Discapacidad, del CONADI, aprobada por Acuerdo Gubernativo 91-2007.
 6. Política Nacional de Juventud 2012–2020, del CONJUVE, aprobada por Acuerdo Gubernativo 173-2012.
- i) **Seguridad:**
1. Política Nacional Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, del MINGOB, aprobada por Acuerdo Gubernativo 281-2014.
 2. Política Nacional de Seguridad, de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (STCNS), formulada en 2012.
 3. Política de Defensa de la Nación, del MINDEF, formulada en 2013.
 4. Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, formulada en 2009.
 5. Política de Seguridad Marítima del MINDEF, aprobada por Acuerdo Ministerial 3-2015.
 6. Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024, del MINGOB, formulada en 2015.
- j) **Relaciones internacionales:**
1. Política de Cooperación Internacional No Reembolsable, de SEGEPLAN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 17-2015.
 2. Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016, del MINEX, formulada en 2012.
 3. Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales, del MINEX, aprobada por Acuerdo Gubernativo 117-2012.
- k) **Prevención y gestión de riesgos:**
1. Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala, de la CONRED, aprobada por Acuerdo 6-2011.

2. Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala, del MARN, aprobada por Acuerdo Gubernativo 341-2013⁴⁶³.

2.1.3. Las políticas públicas de carácter social en Guatemala.

De acuerdo con la CPRG, los Acuerdos de Paz Firme y Duradera y la Ley de Desarrollo Social, entre otras, el Congreso de la República de Guatemala, emitió de urgencia nacional el Decreto 1-2012 que reforma la Ley del Organismo Ejecutivo, mediante el cual crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuyo mandato está dirigido a ejercer la rectoría de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se les dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de sus derechos humanos y constitucionales⁴⁶⁴.

Asimismo, se estipula que el MIDES debe cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente al diseño, ejecución, organización, coordinación, control y prestación de los servicios relacionados con los programas sociales orientados a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza, promoviendo acciones para evitar la exclusión y vulnerabilidad en el ámbito no cubierto por políticas públicas sectoriales y garantizar el derecho humano de la población vulnerable para mejorar sus condiciones de vida, asegurando la participación de estos en el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca⁴⁶⁵.

A partir del segundo semestre de 2013, como parte de las acciones de fortalecimiento de la institucionalidad de la política social, el MIDES completó la

⁴⁶³ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Políticas Públicas Vigentes, según Institución Rectora, Temática, Fecha de Formulación y tipo de Acuerdo. Gobierno de Guatemala disponible en:

http://186.151.231.80/CAPP/wp-content/uploads/2015/09/Politiclas_Publicas_vigentes_2015.pdf (Fecha de consulta: 12.03.2017)

⁴⁶⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población, *op. cit.*, pág. 87.

⁴⁶⁵ *Loc. cit.*

creación de su andamiaje administrativo y financiero, creando Unidades Ejecutoras, para desconcentrar y transparentar las acciones administrativas y financieras de la institución. Además, se actualizaron los instrumentos normativos para la implementación de los programas sociales y se construyeron los mecanismos de monitoreo correspondientes⁴⁶⁶.

Protección social. La protección social está concebida con el objetivo de garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y procurar la universalización del trabajo decente. En la estructura institucional del Estado de Guatemala, existen diversos Ministerios e instituciones que realizan acciones de protección social, que cuentan con asignación presupuestaria y ejecutan programas sociales⁴⁶⁷.

En su decreto de creación, al MIDES le fue asignada la función de «establecer, dentro de su competencia, el sistema nacional de información social que incluya, por lo menos, una base única de datos de beneficiarios, la línea basal, los indicadores de impacto» (Decreto 1–2012)⁴⁶⁸.

El MIDES ha organizado su estructura a partir de tres perspectivas de intervención, encargadas de la ejecución de los programas sociales por medio de tres direcciones, adscritas al Viceministerio de Protección Social:

- Asistencia Social⁴⁶⁹,

⁴⁶⁶ *Loc. cit.*

⁴⁶⁷ *Ibid.*, pág. 88.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, pág. 89

⁴⁶⁹ **Asistencia Social.** En esta dependencia se incorporan aquellas «intervenciones dirigidas a brindar asistencia social a personas que viven en extrema pobreza, pobreza, exclusión y vulnerabilidad, a nivel nacional» (Acuerdo Gubernativo 87–2012). Los programas ejecutados en este rubro son: Mi Bono Seguro (efectúa transferencias monetarias condicionadas, con el objeto de contribuir a mejorar el capital humano en las familias en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad con niñas y niños de cero (0) a menores de quince (15) años de edad y mujeres embarazadas, puérperas o en período de lactancia, a través de una Transferencia Monetaria Condicionada de recursos que apoyan el derecho de acceso a servicios de salud y educación y promuevan la participación activa de las mujeres (Acuerdo Ministerial 527–2013) y Transferencia al Adulto Mayor (la subdirección de transferencias adulto mayor gestiona la implementación de dos intervenciones en beneficio de adultos mayores: 1) una transferencia financiera para el subsidio al transporte urbano del adulto mayor; 2) una transferencia financiera a hogares de ancianos «Dulce Refugio» para adultos mayores en situación de vulnerabilidad o pobreza). *Ibid.*, págs. 89-91.

- Prevención Social⁴⁷⁰ y
- Promoción Social⁴⁷¹.

La seguridad es un pilar de la democracia y se encuentra estrechamente vinculada con el desarrollo social, familiar e individual del ser humano⁴⁷².

Con el objetivo de **garantizar la vida y la propiedad** de las personas, el Gobierno ha impulsado acciones de protección integral con énfasis en la prevención del delito. También, acciones de control de aquellos factores que provocan la incidencia criminal, coadyuvando a la generación de ambientes seguros para la población. En consonancia con la visión de construir una Guatemala en paz mediante la prevención del delito y la delincuencia, el CONJUVE realizó actividades que tuvieron como finalidad incentivar a los jóvenes para ser promotores de la prevención y multiplicadores de una cultura de paz. Dado que el consumo de sustancias dañinas está intrínsecamente ligado con la violencia, el Gobierno implementó diversos

⁴⁷⁰ **Prevención Social.** El MIDES ejecuta bajo esta dependencia, «los programas y proyectos relacionados con el desarrollo de capacidades y el acceso a oportunidades de la población que vive en pobreza extrema, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en todo el territorio nacional» (Acuerdo Gubernativo 87–2012). Dentro de esta se ejecutan los programas: Mi Bolsa Segura (pretende contribuir a fortalecer las capacidades de las familias que viven en áreas urbanas precarias, a través de la entrega de raciones alimenticias, capacitación y potenciación de las mujeres. (Acuerdo Ministerial 525–2013); Mi Comedor Seguro (busca brindar a la población vulnerable acceso a raciones alimenticias servidas de desayuno y/o almuerzo por la situación de vulnerabilidad o crisis que afronta mientras resuelve su situación (Acuerdo Ministerial 528–2013); Mi Beca Segura (pretende estimular a los jóvenes a permanecer dentro del sistema educativo nacional a través de distintas modalidades de becas: *Becas de Educación Media* -cuyo objetivo es contribuir con la población joven para que se integre al sistema educativo nacional, permitiéndole la participación y el desarrollo de capacidades y destrezas para la vida, colaborando reducir la deserción escolar en los jóvenes por falta de recursos-, *Becas de Educación Superior* -que pretende apoyar a los jóvenes de escasos recursos para que inicien o continúen sus estudios de nivel superior en las distintas universidades del país-, *Becas de Empleo* -su principal objetivo es el desarrollo de habilidades técnicas, para que los usuarios puedan integrarse al mercado laboral formal-. La intervención está enfocada en jóvenes guatemaltecos, entre 16 y 21 años de edad, en situación de pobreza o pobreza extrema, alto riesgo o vulnerabilidad) y Jóvenes Protagonistas (su objeto es contribuir a reducir el riesgo y la vulnerabilidad social de las/los adolescentes y jóvenes que viven en riesgo social, generando oportunidades para que puedan desarrollar capacidades, competencias y talentos, así como usar su tiempo libre en actividades positivas -Acuerdo Ministerial 526–2013). *Ibid.*, págs. 92-94.

⁴⁷¹ **Promoción Social.** Esta dependencia es la encargada de «programas y proyectos dirigidos a que la población que vive en pobreza extrema, pobreza, exclusión y vulnerabilidad pueda mejorar sus ingresos y egresar de los programas de asistencia social» (Acuerdo Gubernativo 87–2012), dentro de esta dependencia, se ha ubicado la modalidad del programa Mi Beca Segura (su objetivo es contribuir con los miembros de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema para que sean capaces de generar productos artesanales para su consumo o comercialización y mejorar la situación económica y nutricional para su subsistencia. Tiene una duración de tres a seis meses de capacitación y asistencia técnica) dirigida a artesanos. *Ibid.*, pág. 95.

⁴⁷² SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, pág. 38.

programas dirigidos a niños, niñas, jóvenes, adolescentes, madres y padres de familia, líderes comunitarios, colaboradores del sector público y privado⁴⁷³.

La PDSP, en su planteamiento, reconoce que el riesgo se construye desde los procesos de desarrollo impulsados en el territorio guatemalteco, asimismo, la exposición, la débil institucionalidad, las dinámicas ambientales impulsadas; consecuentemente, las dinámicas geológicas naturales y el incremento de la variabilidad del clima, han agudizado las condiciones de vulnerabilidad de la población principalmente indígena y rural, que hace de la población y sus medios de vida propensos a sufrir los efectos de eventos adversos. La política busca orientar los esfuerzos en reducir las grandes brechas de bienestar generadas entre los grupos, mejorando el acceso a los servicios de salud, educación, condiciones de empleo y migración, que, al abordarse de manera apropiada, contribuirán a reducir la vulnerabilidad, principalmente entre los grupos de pobreza y pobreza extrema⁴⁷⁴.

2.1.4. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2.1.4.a. La Cumbre del Milenio⁴⁷⁵. Marcó un hito para el proceso de fortalecimiento de la comunidad internacional con el propósito de enfrentar los principales desafíos a nivel mundial en materia de desarrollo⁴⁷⁶. En dicha Cumbre, señala SEGEPLAN, «los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 países, entre ellos Guatemala, adquirieron en la sede de las Naciones Unidas el compromiso de construir un mundo

⁴⁷³ *Ibid.*, págs. 46-47.

⁴⁷⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población, *op. cit.*, pág. 63.

⁴⁷⁵ La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 17 de diciembre de 1998 la resolución 53/202 por la que se decidió convocar, como parte integrante de la Asamblea del Milenio, la Cumbre del Milenio, cuya apertura tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 6 de septiembre de 2000 -Resolución 53/239). (NACIONES UNIDAS: Conferencias, reuniones y eventos. Cumbre Milenio 2000. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/>. Fecha de consulta: 15.06.2016).

⁴⁷⁶ PERFILES EDUCATIVOS. CEPAL ante los objetivos de desarrollo del milenio. México: Red Perfiles Educativos, 2006. Pág. 92.

diferente para 2015, mediante el cumplimiento de los ODM⁴⁷⁷, suscribiéndose la resolución 55/2, conocida como la Declaración del Milenio, en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que, además de las responsabilidades que tienen respecto de las sociedades, es importante la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, igualdad y equidad en el plano mundial⁴⁷⁸.

2.1.4.b. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que «los ODM establecieron objetivos medibles, acordados universalmente, sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la prevención de las enfermedades mortales pero tratables, y la ampliación de las oportunidades educacionales de todos los niños, entre otros imperativos del desarrollo»⁴⁷⁹.

La agenda de los ODM constituyó un conjunto de 8 objetivos en total (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) reducir la mortalidad de los niños y niñas; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo) que se desplegaron, a su vez, en 18 metas y 48 indicadores. La implementación de acciones que contribuyesen a mejorar estos indicadores pretendía coadyuvar a reducir la pobreza y la desigualdad en los países en particular y a nivel mundial, en general⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN-. Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala: Segeplan. 2015. Disponible en: www.segeplan.gob.gt/odm. (Fecha de consulta: 16.06.2016).

⁴⁷⁸ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución 55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2000. Numeral I, Inciso 2. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/a55r002s.pdf>. (Fecha de consulta: 15.06.2016).

⁴⁷⁹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD-. Una nueva agenda de desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview.html>. (Fecha de consulta: 15.06.2016).

⁴⁸⁰ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN-. Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.* y AMNISTÍA INTERNACIONAL; De las promesas a los hechos: dar prioridad a los derechos humanos en los objetivos de desarrollo del milenio. España. Editorial Amnistía Internacional: 2010. Pág.5.

2.1.4.c. Resultados al año 2015 en Guatemala. El Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Guatemala (CIPRODENI) señala que «el Informe final del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio evidencia avances <insuficientes> y, en muchos ámbitos, <insatisfactorios>, uno de los aspectos que destaca es que la pobreza extrema –principal objetivo que guio la Declaración del Milenio– observó una involución al pasar del 18,1%, en 1989, al 23,4% en 2014/2015, con lo que la distancia hacia el cumplimiento de la meta se hizo más grande. De los 65 puntos a observar en el cumplimiento de los ODM, se cumplió con 6 de ellos, 15 no se alcanzaron, y 3 estuvieron a punto de lograrse. En 12 se tiene una evolución negativa y en 22 es positiva, 4 quedaron estancados y de otros 3 no se tienen indicadores»⁴⁸¹.

Los resultados que se pudieron observar en Guatemala respecto a los ODM, se recogieron en cuatro informes; en el primero, presentado en el año 2000, se mostraba un análisis cualitativo y cuantitativo por objetivo, meta e indicador acerca de los avances y retrocesos que se registraban en los primeros años de agenda, incluyendo en este, los diez años transcurridos desde el año de 1990⁴⁸². En el segundo informe (2006), se incorporaron nuevos elementos de análisis en los que se destacó el enfoque de equidad étnica y de género, cabe recalcar que en este período se realizó también un análisis financiero, que permitió estimar los costos que el país necesitaría asumir para maximizar los resultados de desarrollo⁴⁸³. El

⁴⁸¹ OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ –CIPRODENI–: *Informe final del cumplimiento de los ODM Guatemala 2015*. Disponible en: <http://odn.ciprodeni.org/informe-final-del-cumplimiento-de-los-odm-guatemala-2015/>. (Fecha de consulta: 18.06.2016).

⁴⁸² Desde la década de 1990 se han venido realizando cumbres mundiales que impulsan una agenda de desarrollo global. Estas cumbres han generado importantes reformas en las políticas públicas, han provocado cambios institucionales y han favorecido una mejor asignación de los recursos. (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Metas del Milenio: Informe del Avance de Guatemala*. Disponible en: http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_1Informe.pdf. Fecha de consulta: 16.06.2016).

⁴⁸³ Este informe es un esfuerzo del Gobierno de Guatemala por evaluar de forma profunda, cómo el país ha evolucionado en la agenda de desarrollo y sus distintas manifestaciones. Constituye una medición de los cambios que ha observado el país a cinco años de la declaración del Milenio y a diez de la firma de los Acuerdos de Paz. (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA: *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala II Informe de Avances. 2006*. Disponible en:

tercer informe (2010), se dividió en tres ejes: la equidad étnico-cultural, el enfoque de género y el análisis a partir del territorio⁴⁸⁴. Y por último en el año 2015 se redactó el último informe en el que, a diferencia de los anteriores, se realizó un balance acerca de la situación de cumplimiento de la agenda que incluye los quince años transcurridos luego de su entrada en vigencia, tomando en cuenta los diez años anteriores a partir de los cuales se comenzaron a medir los progresos (1990 era el año base)⁴⁸⁵.

2.1.4.d. Realidad guatemalteca al inicio de la vigencia de la agenda de los ODM. Es importante fijar la situación de Guatemala en el momento de entrada en vigor de la agenda de los ODM, en el ámbito socioeconómico. Se tenía como antecedente inmediato la finalización del conflicto armado interno, concluido con la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996⁴⁸⁶, momento en el que se pueden constatar amplias brechas sociales reflejadas por los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, aunque existían diversos acuerdos que pretendían el desarrollo del país.

Estadísticamente, en el año 2000, Guatemala contaba con 11,2 millones de habitantes; de ellos el 51,1% eran mujeres. Había una prevalencia de la población no indígena (59%) y del total de la población, el 53,9% vivía en el área rural. El

http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_ODM_2doInforme.pdf. (Fecha de consulta: 20.03.2016).

⁴⁸⁴ En este informe se incorporan los nuevos indicadores actualizados por las Naciones Unidas, los cuales se encuentran vigentes a partir del 15 de enero de 2008, y que se refieren a temas como el empleo pleno, la salud reproductiva y el acceso universal a antirretrovirales. (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA: Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2010. Disponible en: http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_ODM_III%20Informe%20ODM.pdf. Fecha de consulta: 15.06.2016).

⁴⁸⁵ Este informe intenta desvelar los resultados que obtuvo el país en su esfuerzo por combatir la pobreza y fomentar el desarrollo a partir de un análisis de los indicadores propuestos. (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

⁴⁸⁶ Los Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentan un mismo espíritu: construir un país con igualdad de oportunidades para todos y todas. El compromiso planteado en los ODM tiene contenidos muy próximos a los temas cubiertos particularmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA); el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígena (AIDPI); el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (ARPD) y, naturalmente, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera (APFD). (NACIONES UNIDAS TRABAJANDO POR GUATEMALA: Acuerdos de Paz y ODM. Disponible en: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1394-1341-acuerdos-de-paz-y-odm>. (Fecha de consulta: 15.06.2016).

municipio de Guatemala concentraba el 8,3% del total de la población (cerca de un millón de personas). En el ámbito económico, el país se encontraba experimentando un proceso de desaceleración al presentar una tasa de crecimiento del 2,5%, casi la mitad del valor observado en 1998 (4,6%). La industria, la agricultura y los servicios privados eran los sectores productivos más importantes en la dinámica económica del país; su participación en la conformación del producto interno bruto (PIB) era de 19,7%, 15,5% y 13,9%, respectivamente. Por el lado del gasto, el consumo público y privado representaba el 93,5% del PIB, la inversión el 18,3% y las exportaciones netas un -13,1%. Esto último significa que el país observaba un déficit importante en su balanza comercial⁴⁸⁷.

En cuanto a la dimensión social, el 15,7% y el 56,0% de la población se encontraban en situación de pobreza extrema y general, respectivamente, y uno de cada dos niños menores de 5 años padecía de desnutrición crónica. Un total de 85 de cada 100 niños de entre 7 y 12 años de edad estaba inscrito en el nivel de educación primaria; de ellos solamente 50 culminaban ese nivel de educación y la tasa de alfabetización de personas entre 15 y 24 años era del 81,7 por ciento. Solamente 59 de cada 1.000 niños morían antes de los 5 años, mientras que 45 de cada 1.000 niños nacidos vivos morían antes del primer año. La mortalidad materna, medida por la razón de muerte materna, era de 153 por cada 100.000 nacidos vivos, tasa fuertemente influenciada por el bajo nivel de partos atendidos por personal especializado (41,1%)⁴⁸⁸. De los datos expuestos resulta que las mujeres eran las más afectadas dentro de la sociedad, así como los indígenas y el área rural en general.

La institucionalidad pública prevaleciente transitaba por un proceso de fortalecimiento a partir de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. En el ámbito fiscal, son de resaltar los esfuerzos realizados en la definición del Pacto

⁴⁸⁷ BANCO DE GUATEMALA. Sistema de Cuentas Nacionales 1993. Año Base 2001. Tomo II. Disponible en: http://www.banquat.gob.gt/cuentasnac/Tomo_II_2012_act2015.pdf. (Fecha de consulta: 15.06.2016).

⁴⁸⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

Fiscal que, entre otros, impulsó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)⁴⁸⁹ a la cual se encomendó el recaudo de los tributos y el fortalecimiento de los ingresos públicos. La creación de varias instancias para el cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz (así, Secretaría de la Paz⁴⁹⁰, Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz⁴⁹¹ y el Programa Nacional de Resarcimiento⁴⁹²) buscaba que dicho proceso, fuera fortalecido y que se llegara a una conciliación de la sociedad guatemalteca⁴⁹³.

2.1.4.e. Resultados del Informe final de Cumplimiento de los ODM al año 2015 en Guatemala. SEGEPLAN, en su Informe final de cumplimiento de los ODM del año 2015, indicó que pese a los obstáculos que se presentaron en relación a la información estadística, el país pudo rendir cuentas de los resultados alcanzados en materia de desarrollo en la Agenda de los ODM. Algunos de los indicadores analizados presentaron un comportamiento positivo y esperanzador, como la reducción de la mortalidad de la niñez y la desnutrición global, también el aumento de la alfabetización de adultos, la paridad en la educación en los niveles

⁴⁸⁹ El Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, inició a principios de 1997 un conjunto de acciones orientadas a transformar y fortalecer el sistema tributario del país. Dentro de estas acciones se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, con el propósito de modernizar la administración tributaria y dar cumplimiento a los compromisos fiscales contenidos en los Acuerdos de Paz y el Programa de Modernización del Sector Público. La creación de la SAT fue aprobada por el Congreso de la República, según Decreto Número 1-98, el cual entró en vigencia a partir del 21 de febrero de 1998. (SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: ¿Qué es la SAT? Disponible en:

<http://portal.sat.gob.gt/sito/index.php/institucion/que-es-la-sat.html>. Fecha de consulta: 15.06.2016)

⁴⁹⁰ La Secretaría de la Paz –SEPAZ–, fue creada en 1997, mediante el Decreto Número 17-97, del 12 de marzo de 1997, el cual fue sustituido por el Acuerdo Gubernativo Número 115-2001, del 13 de marzo de 2001, que la concibe como una entidad de apoyo, asesoría y coordinación del cumplimiento de los compromisos gubernamentales originados de los Acuerdos de Paz. (SECRETARÍA DE LA PAZ: Antecedentes Históricos. Disponible en: <http://www.sepaz.gob.gt/index.php/antecedentes-historicos>. Fecha de consulta: 15.06.2016)

⁴⁹¹ Se crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP–. Es la instancia integrada por miembros designados de los tres Organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad. El CNAP tendrá autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz. (Decreto Número 52-2015 del Congreso de la República de Guatemala. Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Artículo 6)

⁴⁹² Es una institución del Gobierno de Guatemala, que coadyuva a fortalecer el proceso de paz y conciliación de la sociedad guatemalteca, en cumplimiento de la recomendación hecha por la Comisión de Esclarecimiento Histórico, de implementar un programa de resarcimiento a las víctimas del Conflicto Armado Interno. (PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO: ¿Quiénes somos? Disponible en: <http://www.pnr.gob.gt/index.php/pnr>. Fecha de consulta: 17.06.2016)

⁴⁹³ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

diversificado y universitario y cabe destacar que los indicadores relacionados con la comunicación de las personas y los negocios (acceso a telefonía móvil y fija) también sufrió una evolución.

Sin embargo, en dicho informe se refleja que, aunque los esfuerzos que se realizaron en otros indicadores fueron importantes, no fueron suficientes para el cumplimiento de las metas que se habían planteado; así ocurrió con la desnutrición crónica, la paridad educativa en los niveles iniciales (primario y básico) y la mortalidad materna. Es de señalar que resultados similares se observan en los indicadores que se relacionan con el acceso a la salud reproductiva, la atención del parto por personal especializado y el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento ambiental. Lamentablemente en otros ámbitos se constataron tanto estancamientos, como, incluso, retrocesos, así en la pobreza extrema y general, la productividad laboral y el aseguramiento de la cobertura universal en el nivel primario; lo mismo puede verse con el acceso de las mujeres al empleo y al Congreso de la República⁴⁹⁴.

Las principales restricciones que limitaron el efectivo cumplimiento de la agenda de los ODM fueron:

- La ocurrencia de fenómenos naturales.
- El incremento del precio de los alimentos.
- La crisis económica internacional.
- Las restricciones presupuestarias.
- El modelo económico prevaleciente.
- La capacidad institucional para responder a los desafíos que plantea la agenda.
- La inseguridad ciudadana⁴⁹⁵.

⁴⁹⁴ *Loc.cit.*

⁴⁹⁵ *Loc.cit.*

Finalmente, con relación a la agenda de los ODM, ha señalado SEGEPLAN que el país no se apropió de ella de manera adecuada, ni realizó una revisión y análisis de sus contenidos a la luz de la realidad, las posibilidades y aspiraciones propias. Esta experiencia no permitió que el país fijara sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general. La escasa apropiación también se reflejó en que el contenido de la agenda de los ODM no se reflejó en todos los procesos de planificación y elaboración del presupuesto público⁴⁹⁶.

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre⁴⁹⁷. El informe constata que, con relación a la reducción de la pobreza y el hambre, el país logró disminuir el número de niños y niñas que a los 5 años pesaban menos del promedio, dicha deducción se comprobó pues en 1987 tres de cada diez niños pesaban menos de los que debería pesar mientras que para el año 2015, solamente uno de cada diez niños pesaba menos de su peso ideal. Sin embargo, resulta alarmante que, respecto a la pobreza, se observó en el país una involución significativa al pasar de 18,1% en el año 1989, al 23,4% en los años 2014/2015, con lo que no solo no hubo un progreso, sino que se dio un retroceso en cuanto a dicha meta.

En el transcurso de 1990 al año 2011, la pobreza iba mejorando representativamente; es a partir del año 2011 que la misma aumenta de forma progresiva y constante, elevándose a un 23,4% lo cual resulta alarmante para el país⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017. Guatemala: Segeplan 2016, pág. 231.

⁴⁹⁷ Las metas planteadas son: 1A Reducir a la mitad el número de personas que viven en pobreza extrema de acuerdo con la medición nacional; 1B Lograr el empleo pleno y el trabajo decente para todos; 1C Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Ver de igual forma: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe de avances. Guatemala, Guatemala. PNUD: 2010. Pág. 26. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/noticias/hacia-un-estado-para-el-desarrollo-humano/#>. Fecha de consulta: 16.06.2016. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: Retos, acciones y compromisos. Washington D, C. BID:2004. Pág. 13.

⁴⁹⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: tercer informe de avances de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

Uno de los potenciadores para alcanzar los ODM lo constituía el empleo, sin embargo, debido a los bajos niveles de productividad laboral, la población con un empleo viviendo en situación de pobreza era del 20,1% en 2014 y realizando actividades por cuenta propia del 40,5% para el mismo año, por lo cual no se garantizan las condiciones laborales que permitan reducir la pobreza y alcanzar la meta establecida⁴⁹⁹. Se observa un aumento de la pobreza extrema debido a condiciones laborales insuficientes.

La tasa neta de escolaridad primaria (TNE) pasó del 71,6%, en 1991, al 98,7% en 2009, para luego experimentar una reducción progresiva, hasta situarse en un 82,0%, en 2014⁵⁰⁰. Cabe destacar que desde el año base (1991) cada vez más niños y niñas se incorporan a las escuelas y terminan la educación primaria; en ese año, 44 de cada 100 niños finalizaban la educación primaria. Para el año 2009, el número se había duplicado (8 de cada 10 la terminaba); sin embargo, luego de transcurridos 5 años la proporción se redujo a 72 de cada 100 (2014). Este desempeño del indicador se encuentra vinculado con la matrícula en el nivel primario, pues aún falta que 28 niños y niñas comiencen y terminen la educación primaria para alcanzar la meta⁵⁰¹.

Dentro del mismo objetivo, se señala lo relativo a la tasa de alfabetización en jóvenes de entre 15 y 24 años, la cual tuvo un incremento progresivo desde un 74,8% en el año base (1989) hasta un 93,3% en 2014/2015, claramente se vuelve a evidenciar diferencias entre grupos sociales y por cuestión de territorio, pues en la población rural e indígena ha sido más baja que la de sus pares no indígenas en el área urbana⁵⁰².

⁴⁹⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, op. cit.

⁵⁰⁰ *Loc. cit.*

⁵⁰¹ *Loc. cit.*

⁵⁰² *Loc. cit.*

ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal⁵⁰³. La TNE pasó del 71,6%, en 1991, al 98,7% en 2009, para luego experimentar una reducción progresiva, hasta situarse en un 82,0%, en 2014. La TNE pasó del 71,6%, en 1991, al 98,7% en 2009, para luego experimentar una reducción progresiva, hasta situarse en un 82,0%, en 2014⁵⁰⁴.

ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer⁵⁰⁵.

Respecto a esta meta, en el ámbito educativo se observó un avance importante, pues la paridad entre hombres y mujeres estuvo muy cerca de ser alcanzada, ya que se alcanzan valores de alrededor de 0,9 (por cada 10 niños hay un equivalente de 9 niñas). Por su parte, en el ciclo diversificado y en el nivel universitario la paridad ya se logró y de los resultados se obtiene que la población indígena presenta brechas importantes en comparación con la no indígena en puntos porcentuales equivalentes a 5 en el nivel primario, 15 en el ciclo básico y 10 en el ciclo diversificado. Por área geográfica la brecha es de 10 puntos porcentuales en detrimento del área rural⁵⁰⁶.

Con relación al empoderamiento político de las mujeres, es menester evidenciar que existe aún mucha diferencia y no se ha logrado un avance significativo, pues solo el 13,9 por ciento de los escaños en el Congreso de la República son ocupados por mujeres. Esto significa que de los 158 diputados que integran el Congreso solamente 22 son mujeres (legislatura 2016-2019)⁵⁰⁷.

⁵⁰³ Para el seguimiento al cumplimiento de esta meta se definieron los siguientes indicadores: a) tasa neta de escolaridad primaria; b) proporción de estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto; c) tasa de alfabetización de personas entre 15 y 24 años. Véase: FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA –UNICEF: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene que ver con la niñez. Avances y Desafíos en Guatemala. UNICEF: 2007. Págs. 3-43.

⁵⁰⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

⁵⁰⁵ La reducción de las desigualdades constituye una estrategia fundamental para promover el desarrollo social, económico y político de una sociedad. El objetivo 3 de la Declaración del Milenio alude a la necesaria eliminación de la desigualdad entre hombres y mujeres, proponiendo, para el efecto, el empoderamiento de estas últimas.

⁵⁰⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN-: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

⁵⁰⁷ *Loc. cit.*

La situación es similar en el acceso al empleo, es decir que la mujer tenga autonomía económica, pues en la misma se presentó un estancamiento en la participación de las mujeres, ya que solo el 37,9% de las asalariadas se encontraba empleada en el sector no agrícola en 2014, lo que no garantiza su autonomía económica. Cabe mencionar que las principales actividades laborales en las que se emplean las mujeres son el sector inmobiliario y los servicios⁵⁰⁸.

En este objetivo se puede ver una diferencia sustancial con los anteriores respecto a las brechas entre la población indígena y la no indígena, pues las mismas se redujeron de 7 puntos porcentuales en 2002, a 3 puntos porcentuales en 2014. Por regiones, la metropolitana y la noroccidental presentan la mayor proporción de mujeres que se incorporan al empleo remunerado en el sector no agrícola. La remuneración que perciben las mujeres en comparación con la de los hombres en igual actividad resulta inferior en más de una cuarta parte para las actividades de agricultura y servicios; mientras que para los sectores de industria y comercio las variaciones son más pronunciadas⁵⁰⁹. Por lo tanto, es evidente la falta del cumplimiento del mencionado objetivo y las brechas que aún existen en la sociedad.

ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años⁵¹⁰. A lo largo de la vigencia de la Agenda este objetivo es uno de los que mostró mayor evolución, excepto con el indicador de la vacunación contra el sarampión. La tasa de mortalidad en niños menores de 5 años se ha reducido progresivamente entre el año base (1987) y el período 2014/2015, ya que se dio una tasa que pasó de 110, a 35⁵¹¹.

⁵⁰⁸ *Loc. cit.*

⁵⁰⁹ *Loc. cit.*

⁵¹⁰ El ODM 4 incluye una meta: 4A Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años.

⁵¹¹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

Lamentablemente, tanto los pueblos indígenas como el área rural no pudieron alcanzar la meta, lo contrario sucedió con el área urbana y la población no indígena, grupos que desde la medición de 2008/2009 la habían superado.

Por último, el indicador relativo al porcentaje de niñas y niños menores de 23 meses vacunados contra el sarampión observa un comportamiento menos favorable. La brecha que separa estos indicadores de su cumplimiento (31,8 puntos porcentuales) aún es bastante significativa. En el año base (1987), el porcentaje era de 69; para 2014/2015, el valor se había reducido a un 63,2% es decir, se dio una involución del indicador⁵¹².

ODM 5: Mejorar la salud materna⁵¹³. En cuanto a la salud materna, los progresos que se observan son muy limitados a pesar que se ha logrado reducir la mortalidad materna de 219 casos por cada 100.000 nacidos vivos en 1989, a 140, en 2007, y finalmente a 113 en 2013, el número de mujeres que mueren como consecuencia del embarazo aún es elevado y el país ha quedado distante de la meta⁵¹⁴.

Si los resultados se consideran desde la ubicación geográfica, los departamentos con una razón más alta son los ubicados en la parte norte del país (Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz, Petén, Izabal, Totonicapán y Sololá). Por grupo étnico, la población indígena observa una mortalidad materna de más del doble que la población no indígena (para valores de 163,2 contra 68,4, respectivamente, según la información disponible para 2013)⁵¹⁵.

Respecto a la meta de acceso universal a la salud reproductiva, se observa una evolución bastante favorable. El uso de anticonceptivos ha aumentado al pasar de 23,2 en el año base (1987) a 60,6 en 2014/2015, sin embargo, el uso de

⁵¹² *Loc. cit.*

⁵¹³ El ODM 5 se compone de dos metas: 5A Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes; 5B Lograr, para el año 2015 el acceso universal a la salud reproductiva.

⁵¹⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

⁵¹⁵ *Loc. cit.*

anticonceptivos es más reducido entre la población del área rural y la población indígena donde se observan valores de 55,3% y 40,2%, respectivamente.

La cobertura de atención prenatal presenta una dinámica semejante al situarse en 95,6% (2014/2015), muy cerca de alcanzar la cobertura universal, respecto a la tasa de fecundidad entre adolescentes de 15 a 19 años, pese a la reducción de 66 puntos porcentuales observada entre el año base (1987) y el período 2014/2015, al pasar de 139 a 92. Si se analiza este indicador de manera desagregada, cabe referir que la población del área rural presenta la mayor tasa de fecundidad: 112 por cada mil mujeres. Esto quiere decir que la atención de esta problemática aún continúa siendo un desafío para el país⁵¹⁶.

ODM 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo o malaria y otras enfermedades⁵¹⁷.

El primer indicador, relativo a la prevalencia de jóvenes de 15 a 24 años de edad que tienen VIH/sida, pasó de 0,31, en 2000, a 0,27, en 2014. A pesar de la evolución positiva, solo veintidós de cada cien personas del mismo rango de edad saben la forma como se contagia la enfermedad (ENSMI 2014/2015)⁵¹⁸.

Solamente el 41,55% reportó usar preservativo en la última relación sexual de alto riesgo. Esto se traduce en una involución con respecto a 2008/2009, cuando el valor fue del 56%. El indicador relacionado con la proporción de jóvenes de 15 a 24 años que tiene conocimientos sobre las formas de prevención se redujo ostensiblemente, pues pasó de 53, en 2002, a 22,1, en 2014/2015. El único indicador relacionado con la segunda meta, relativa a lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento

⁵¹⁶ *Loc. cit.*

⁵¹⁷ Este objetivo comprende tres metas y un total de trece indicadores. 6A Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/sida— aborda el problema de esta infección y contempla para su medición indicadores relacionados con la prevención y con la adopción de comportamientos individuales (cambio de conductas) para este último fin. 6B98 Lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento de todas las personas que lo necesiten, se centra en medir los aspectos relacionados con el acceso universal a tratamiento antirretroviral, aunque esta no es la única dimensión para medir el avance de la meta. 6C Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia de la malaria y la tuberculosis, aborda dos problemas de salud prevalentes en el país. Para medir el avance se cuenta con ocho indicadores relacionados con prevención, atención y control de ambas enfermedades.

⁵¹⁸ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

del VIH/sida de todas las personas que lo necesitan, presenta una involución en los últimos años. En 2006, solamente treinta de cada cien personas portadoras del VIH con infección avanzada tenían acceso a los medicamentos antirretrovirales. En 2009, la proporción se había incrementado a 69,4; sin embargo, en 2014/2015 se redujo a 52⁵¹⁹.

La tercera meta relativa a haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia de la malaria y tuberculosis presenta cambios bastante satisfactorios, ya que la tasa de incidencia asociada con malaria se ha reducido de 4,75, en 2000, a 0,31, en 2014. Ya no se observan casos de muerte asociados con malaria desde 2009; sin embargo, la proporción de niños menores de 5 años de edad que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida se ubicaba en el 89.9% en 2014/2015, luego de haberse situado en 94% en la medición de 2008/2009. Pese a esa reducción, la proporción de niños y niñas menores de 5 años de edad diagnosticados con malaria que reciben tratamiento adecuado es del ciento por ciento desde la medición de 2008/2009⁵²⁰.

ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente⁵²¹. En cuanto a la incorporación de los principios de sostenibilidad ambiental en las políticas públicas y los programas nacionales para revertir así la pérdida de los recursos naturales, los progresos han sido bastante deficientes. Contrario a lo dispuesto en las metas, se observan retrocesos en el área cubierta por bosques al pasar de 38,1 a 33,7 durante el período comprendido entre 2001 y 2012; también se evidencian incrementos en las emisiones de dióxido de carbono (per cápita) de 0,84, en 1990, a 0,99, en 2010⁵²².

⁵¹⁹ *Loc. cit.*

⁵²⁰ *Loc. cit.*

⁵²¹ Las metas planteadas en el ODM 7 son: 7A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente; 7B Reducir la pérdida de la biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una disminución significativa de la tasa de pérdida; 7C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento; 7D Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

⁵²² SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

En sentido contrario, el indicador relacionado con la proporción de recursos hídricos utilizada observó un incremento, pues pasó de un 15,3%, en 2001, a un 20,61%, en 2010; pese a ello, aún se evidencia una limitada capacidad del Estado para regular el uso del agua. En los indicadores vinculados con el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (clorofluorocarbonos y bromuro de metilo), la evolución ha sido satisfactoria debido a la implementación de mecanismos normativos (prohibición y regulación del uso de estas sustancias). En cuanto a la meta de reducir la pérdida de biodiversidad, el indicador relativo a la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas observó una variación positiva, al pasar del 24,5%, en 1990, al 30,65%, en 2014. Por su parte, el número de especies en peligro de extinción se redujo del 17,65%, en 1999, al 1,96%, en 2013; es decir, se dio una reducción de 4,7%⁵²³.

La proporción de población que utiliza combustibles sólidos se redujo del 79,3%, en 1990, al 76,9%, en 2014; pese a ello, al desagregar la información según población indígena y área rural el valor se incrementa considerablemente: 92,97% y 93,85%, respectivamente. Estos valores demuestran la alta dependencia del bosque por parte de estos grupos poblacionales⁵²⁴.

ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo⁵²⁵. Este es el objetivo principal de los siete anteriores, ya que gran parte del éxito o fracaso que se observe en los siete objetivos antepuestos depende de la consecución de este. Se buscó propiciar la coordinación de los países desarrollados en pro de los menos

⁵²³ *Loc. cit.*

⁵²⁴ *Loc. cit.*

⁵²⁵ Los temas que contiene el ODM 8 se engloban en las siguientes seis metas: 8A Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio; 8B Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados; 8C Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo que carecen de litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo; 8D Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo, con medidas nacionales e internacionales con el fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo; 8E En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo, a precios asequibles; 8F En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

desarrollados, movilizando recursos y propiciando relaciones más justas que garantizaran un desarrollo autónomo de aquellos países que lo necesitaran.

El acceso a nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones precisa una real transferencia, de manera que estas incidan en un incremento de la productividad del país. Cabe mencionar que en materia de suscripciones telefónicas fijas y móviles el país ha experimentado un crecimiento bastante acelerado. El número de teléfonos fijos por cada cien habitantes casi se triplicó entre los años 1997 y 2014, al pasar de 4,1 a 10,9 millones, concentrándose en su mayoría en el departamento de Guatemala, que presenta 41 suscripciones telefónicas por cada cien habitantes. Las suscripciones móviles mostraron un crecimiento exponencial al pasar de 0,6, en el año 1997, a 107,0 por cada cien habitantes, en 2014; esto es, una proporción mayor que uno por habitante⁵²⁶.

Un comportamiento más moderado se observa en el número de usuarios de Internet por cada cien habitantes que de una cobertura nula en 1990, pasó a ubicarse en 19,7, en 2013. Pese a este aumento importante, la ampliación de la cobertura aún constituye un desafío para el país.

Los temas de desarrollo que en el marco de la Agenda ODM quedaron pendientes. Indica la COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN del CONADUR que, para ser consistentes en materia del desarrollo, los temas que quedaron pendiente en el marco de la Agenda ODM deben continuar siendo parte de las prioridades de desarrollo del país y de la nueva agenda ODS. Esta visión integrada del desarrollo ha sido internalizada en el PND, al incorporarlos como parte de las prioridades de desarrollo.

Recuerda alguno de los temas que quedaron en el status de «cerca del cumplimiento»:

⁵²⁶ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *op. cit.*

- a) La paridad entre niñas y niños en la enseñanza primaria.
- b) La mortalidad infantil.
- c) La atención contra la tuberculosis (número de casos diagnosticados y curados),

En tanto que los temas que aún presentan un desafío para el país son:

- a) Pobreza.
- b) Desnutrición crónica.
- c) Subalimentación.
- d) La cobertura en el nivel primario (tasa neta de escolaridad y finalización).
- e) Alfabetización entre jóvenes de 15 a 24 años.
- f) La paridad entre hombres y mujeres en el nivel básico.
- g) Vacunación contra el sarampión.
- h) Mortalidad materna,
- i) Acceso a antirretrovirales para la población con infección de VIH.
- j) Agua y saneamiento ambiental, y
- k) Sostenibilidad ambiental⁵²⁷.

2.1.4.f. Agenda Post- 2015. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo luego de determinar en el año 2015 que «aunque se han alcanzado logros significativos en muchas de las metas de los ODM en todo el mundo, el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas, como lo son la desigualdad de género que todavía persiste, existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y urbanas, el cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado, y las personas pobres son quienes más sufren, los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano y millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre,

⁵²⁷ COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL: Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. Guatemala, septiembre de 2016, pág. 33. Disponible en: file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Estrategia_de_articulacion_ODS_al_PND.pdf (Fecha de consulta: 15.09.2017).

sin acceso a los servicios básicos»⁵²⁸. Preocupados por dichos resultados obtenidos a nivel mundial, decidieron extender tales metas, pero con un nuevo enfoque y actualizándolos a la realidad social presente.

A partir de los resultados obtenidos hasta el año 2015, para Guatemala es importante reconocer que el informe de SEGEPLAN es un instrumento que permitirá al país continuar luchando para lograr alcanzar dichas metas de cara a la agenda de ODS y en el marco del PND⁵²⁹. Estos mecanismos fueron acogidos por el país para el cumplimiento de los mismos, en un plazo de 15 años y constituyen los ODS.

2.1.4.g. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. El PND se ha formulado en el seno del CONADUR⁵³⁰, entidad que asume el mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública formulando políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y mediante el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Con tales fines, el CONADUR integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del PND, e instruyó a la SEGEPLAN para que asesorara y acompañara técnicamente el proceso. El *Plan*, en tanto PND, es un instrumento que orienta y organiza el quehacer del sector público a todo nivel, con una perspectiva de gradualidad que define prioridades, metas, resultados y lineamientos. Al mismo tiempo, constituye una oportunidad de armonización de las acciones de desarrollo en las que están involucrados actores

⁵²⁸ NACIONES UNIDAS: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York. Naciones Unidas: 2015. Pág. 9. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg_2015_s_summary_web.pdf. (Fecha de consulta: 16.07.2016).

⁵²⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN–: *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, *op. cit.*

⁵³⁰ El Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de participación ciudadana en el que mediante la coordinación interinstitucional pública y privada, con la representación de los pueblos maya, xinka, garífuna y no indígena, se discuten, definen y formulan políticas, planes y programas de desarrollo para el país. El Sistema respeta, reconoce y garantiza el ejercicio y desarrollo de los valores materiales, sociales, espirituales y las formas de organización de los pueblos representados en él, está conformado por cinco niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional; en este último se ubica el máximo órgano representativo, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA –SEGEPLAN– SUBSECRETARÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: *Primer informe de gobierno 2016-2017*, *op. cit.*, pág. 183).

de la sociedad civil y la cooperación internacional⁵³¹. Los ejes de desarrollo del K'atun⁵³², son⁵³³:

Eje número 1: Guatemala urbana y rural. Las prioridades estratégicas de este eje están asociadas con el desarrollo rural integral, el desarrollo territorial resiliente y sostenible, y el desarrollo territorial local. Las políticas asociadas con el ordenamiento territorial deben apuntar al establecimiento de estrategias y planes territoriales que permitan construir integridad social, económica y espacial de lo urbano y lo rural.

Asimismo, el *Plan* orienta el impulso de acciones de política dirigidas a la creación de mecanismos institucionales, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales que permitan alcanzar una condición de bienestar para la población por medio de una adecuada gestión territorial, que tome en cuenta la dinámica demográfica de los territorios y desarrolle capacidades de resiliencia local.

Otro aspecto importante en el ámbito de las políticas es la implementación de acciones que construyan un vínculo equilibrado entre los procesos de organización espacial que se suscitan en el ámbito rural, en función de la relación entre los sistemas de lugares poblados y los sistemas rurales⁵³⁴.

⁵³¹ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 9.

⁵³² Desde la cosmovisión maya, un k'atun constituye el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Esta forma de medir el tiempo se basó en un profundo conocimiento de la astronomía que luego se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y al final de cada k'atun, los gobernantes mayas presentaban resultados de sus logros. Cada k'atun representa un proceso de perfeccionamiento de

las relaciones entre el ser humano, la sociedad y la naturaleza. Si se toma como referencia el Calendario Gregoriano, el 20 de diciembre del año 2012 corresponde a la fecha en la que finalizó el 13 Baktún, compuesto de veinte katunes (períodos de veinte años, aproximadamente, en el calendario occidental). Este evento da cierre de una era que duró más de cinco mil años y representa la oportunidad para el pueblo guatemalteco de reflexionar sobre su futuro, la manera de vivir cada día y lo que se debe hacer. Para el plan nacional de desarrollo, el k'atun configura un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo durante los próximos veinte años (CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 3).

⁵³³ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 54-61. También COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.* págs. 31-32.

⁵³⁴ **Políticas públicas vigentes y por desarrollar en el Eje Guatemala urbana y rural.**

A desarrollar para que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una efectiva interacción urbana:

Política de ordenamiento territorial.

Política de ciudades y desarrollo urbano.

Eje número 2: Bienestar para la gente. En este eje, las prioridades del *Plan* contemplan políticas para promover el desarrollo social. En la actualidad, este ámbito muestra un marco de políticas disperso y con diferentes niveles de interacción. Con la creación del MIDES, se asiste a una etapa de fortalecimiento de las políticas sociales; no obstante, existe el desafío de superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitado en la estructura del Estado.

El eje comprende los aspectos vinculados con el desarrollo social de manera integral. Involucra, en sus prioridades, la universalidad de la protección social y la equidad, para generar así resultados de desarrollo que garanticen la sostenibilidad de los medios de vida de la población. Parte de los desafíos del país e incluye el fortalecimiento de políticas para la prevención, con visión integral, incorporando aspectos de salud mental, ya que Guatemala es un país post conflicto⁵³⁵.

Política de sistemas rurales.

A fortalecer para superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitados, así como para la gestión de riego y la resiliencia:

El marco global de políticas públicas.

Políticas que se encuentran vigentes:

1. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*
2. *Política Nacional de Juventud 2012-2020*
3. *Política Nacional en Discapacidad*
4. *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023*
5. *Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación*
6. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*
7. *Política de Desarrollo Social y Población*
8. *Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015*
9. *Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo*
10. *Política Nacional de Cambio Climático*
11. *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*

(CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 55).

⁵³⁵ **Políticas públicas vigentes y por desarrollar en el Eje bienestar para la gente.**

A desarrollar para que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como para una mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades:

Políticas de desarrollo urbano.

Política de ciencia y tecnología.

A fortalecer para a) Superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitado en la estructura del Estado; b) la prevención con visión integral, incorporando aspectos de salud mental, ya que Guatemala es un país post conflicto; c) priorizando la universalidad de la protección social y la equidad, para generar así resultados de desarrollo que garanticen la sostenibilidad de los medios de vida de la población:

Políticas sociales.

Vigentes:

1. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*
2. *Lineamientos Estratégicos MSPAS 2012-2015*

Eje número 3: Riqueza para todas y todos. En este eje, las políticas se proponen asegurar el desarrollo productivo con base en el acceso a activos, la información, el mercado, el uso de tecnologías y capacitación calificada, así como el fomento de diseños de producción innovadores y la emisión de sólidas políticas de regulación que favorezcan las inversiones. El desafío reside en impulsar políticas estratégicas e integrales de desarrollo productivo o industrial. En la actualidad, las políticas de desarrollo económico presentan limitaciones, pues se concentran en las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.

La búsqueda de mejores alternativas para obtener recursos incluye medidas de política orientadas a fortalecer la gestión y mejorar la recaudación de ingresos. También implica el análisis y redefinición de las rigideces presupuestarias, así como la promoción de una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, análisis y redefinición del comportamiento y ritmo del gasto. Otras medidas incluyen el fortalecimiento de la calidad y la transparencia, así como la sostenibilidad de la deuda y la identificación de medidas de política que favorezcan que el Estado cumpla con su mandato de universalidad en la protección social y equidad de sus intervenciones.

-
3. *Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud*
 4. *Política Pública 638-20005 respecto a ITS, VIH y Sida*
 5. *Políticas Educativas*
 6. *Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales, con o sin Discapacidad*
 7. *Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014*
 8. *Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia*
 9. *Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*
 10. *Política Nacional de Juventud 2012-2020*
 11. *Política Nacional en Discapacidad*
 12. *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023*
 13. *Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación*
 14. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*
 15. *Política de Desarrollo Social y Población*
 16. *Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015*
 17. *Política Nacional de Educación en Derechos Humanos 2006-2015*
 18. *Políticas Culturales y Deportivas Nacionales*
 19. *Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible*
 20. *Políticas Públicas del Libro, la Lectura, la Escritura y las Bibliotecas*
(CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 57).

Es importante destacar la importancia de la armonización de las políticas regionales e internacionales con las nacionales, lo cual, en la actualidad, se percibe como externo a la gestión pública interna⁵³⁶.

Eje número 4: Recursos naturales hoy y para el futuro. En este eje, el *Plan Nacional* propone cambios estructurales paradigmáticos, considerando que la sostenibilidad ambiental constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo nacional y exige actuaciones sociales, económicas y políticas inmediatas y sostenidas frente a los actuales niveles de degradación.

El *Plan* reconoce los avances que el país ha logrado en la construcción de diversos instrumentos de política pública. Sin embargo, uno de los retos que conlleva el cambio de paradigma es la comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales, así como la consolidación de un sistema que articule los

⁵³⁶ **Políticas públicas vigentes y por desarrollar en el Eje riqueza para todas y todos.**

A desarrollar:

Políticas estratégicas e integrales de desarrollo productivo o industrial.

Políticas económicas.

Para: a) Mejorar las intervenciones con iniciativas focalizadas que favorezcan el desarrollo económico basado en criterios de calidad, no de subsistencia; b) Fortalecer la gestión y capacidad de mejora en la recaudación de ingresos; c) Análisis y redefinición de las rigideces presupuestarias, así como promoción de una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, análisis y redefinición del comportamiento y ritmo del gasto; d) Identificación de medidas para cumplir con el mandato de universalidad en la protección social y equidad de las intervenciones del Estado; y e) Destacar para la próxima etapa de las políticas de desarrollo económico, la capacidad de entender las aspiraciones y contribuciones de los pueblos indígenas en esta materia, y viceversa.

Fortalecer:

Políticas de transparencia.

Políticas económicas.

Para: a) Fortalecimiento de la calidad y la transparencia, así como sostenibilidad de la deuda; b) Articulación entre los diversos actores que promueven el desarrollo económico local, con una sólida institucionalidad que regule y promueva esfuerzos conjuntos en los diferentes niveles de la organización nacional; y c) Armonización de las políticas regionales e internacionales con las nacionales.

Vigentes:

1. *Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.*
 2. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.*
 3. *Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior.*
 4. *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017.*
 5. *Política Energética 2013-2027.*
 6. *Políticas Educativas 2012-2016.*
 7. *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.*
 8. *Política Nacional de Empleo «Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021».*
 9. *Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022.*
- (CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 58).

diversos factores que rodean dicha integralidad (lo cual incluye, por consiguiente, a los actores). Trascender la visión planteada en el plan implica que el país cuente con una institucionalidad capaz de ordenar las intervenciones, evitando traslapes y vacíos de atención. Asimismo, es necesario procurar el fortalecimiento del papel institucional regulatorio frente a externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales. En la lógica del desarrollo nacional contenida en el *Plan*, se ha considerado el pleno involucramiento y participación de la sociedad en todo el ciclo de gestión de las políticas, contribuyendo con ello a desarrollar mayores niveles de conciencia, responsabilidad y educación ambiental⁵³⁷.

Eje número 5: El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo. En este eje se sitúa, como prioridad de política, el fortalecimiento de las capacidades estatales para la identificación de los problemas nacionales que deben ser abordados como asuntos públicos, sus niveles de priorización y programación. Así también, lo relativo a procesos de seguimiento y evaluación en los que confluyan los acuerdos alcanzados con la ciudadanía, con un marco

⁵³⁷ **Políticas públicas vigentes y por desarrollar el Eje recursos naturales hoy y para el futuro.**

Fortalecer:

Políticas ambientales.

Para: a) Fortalecer la comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales y la consolidación de un sistema que articule los diversos factores que la rodean (lo cual incluye a sus actores); b) Contar con una institucionalidad capaz de ordenar las intervenciones, evitando traslapes y vacíos de atención; y c) Fortalecer papel regulatorio de la institucionalidad frente a externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales.

Vigentes:

1. *Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos.*
2. *Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.*
3. *Política Forestal Nacional.*
4. *Política Marco de Gestión Ambiental.*
5. *Política Nacional de Producción más Limpia.*
6. *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia.*
7. *Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental.*
8. *Política Nacional de Educación Ambiental.*
9. *Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala.*
10. *Política Nacional de Humedales en Guatemala.*
11. *Política Nacional de Cambio Climático.*
12. *Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales.*
13. *Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala.*
14. *Política Nacional de Diversidad Biológica.*
15. *Política de Promoción del Riego.*

(CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 59).

institucional articulado, sólido, ágil, moderno, incluyente, con liderazgo reconocido y que cuenta con la confianza ciudadana para conducir el desarrollo nacional⁵³⁸.

2.1.4.h. Objetivos de Desarrollo Sostenible y su priorización en Guatemala. En la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en septiembre del año 2010, los Estados Miembro concordaron realizar nuevos esfuerzos para promover un programa de desarrollo para después de 2015, fecha en la cual culminarían los ODM⁵³⁹. En el año 2012, en la Conferencia de Río +20 sobre Desarrollo Sostenible⁵⁴⁰, se aprobó el documento titulado «El Futuro que queremos⁵⁴¹», en el mismo, se determinó la importancia de elaborar un programa para después del año

⁵³⁸ **Políticas públicas vigentes y por desarrollar el Eje Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.**

Fortalecer:

Política de descentralización.

Política de prevención e inclusión.

Para: a) Fortalecimiento de las capacidades estatales para la identificación de los problemas nacionales que deben ser abordados como asuntos públicos, sus niveles de priorización y programación, b) Procesos de seguimiento y evaluación en los que confluyan acuerdos con la ciudadanía, con un marco institucional articulado, sólido, ágil, moderno, incluyente, con liderazgo reconocido y que cuenta con la confianza ciudadana para conducir el desarrollo nacional; c) Redoblar esfuerzos relacionados con las políticas vinculadas con la desconcentración y descentralización, para promover una mayor presencia del Estado en los territorios; y d) Fortalecimiento de una cultura de prevención a todo nivel; de inclusión digital; de garantías de la integralidad de la respuesta estatal en materia de desarrollo social. Algunas políticas deberán ser ajustadas en función de la visión del *Plan Nacional*, mientras que otras deberán fortalecerse.

Vigentes:

1. *Política Nacional de Descentralización.*
2. *Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil.*
3. *Política Nacional de Seguridad.*
4. *Política de Defensa de la Nación.*
5. *Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a la Víctimas.*
6. *Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.*
7. *Política de Fortalecimiento de las Municipalidades.*
8. *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.*

(CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, pág. 61).

⁵³⁹ La cumbre de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) estableció un plan de acción para alcanzar ocho objetivos relativos a la pobreza antes de 2015 así como nuevas metas en lo referente a la salud de las mujeres y los niños, el hambre y las enfermedades. En el documento final los líderes mundiales reafirmaron su compromiso con estos objetivos. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Cumbre de la ONU. Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General*. 2010. Disponible en: <http://www.un.org/es/mdg/summit2010/>. Fecha de consulta: 16.07.2016)

⁵⁴⁰ En la Conferencia Río +20, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado. Tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *¿Qué es «Río+20»?* Disponible en:

<http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>. Fecha de consulta: 19.07.2016)

⁵⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. 66/288. *El futuro que queremos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>. (Fecha de consulta: 19.07.2016).

2015, creándose el Grupo de Trabajo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Comité de Experto Intergubernamental para la Financiación del Desarrollo Sostenible y el Foro Político de Alto Nivel.

Luego que los Estados adquirieron tal compromiso se realizaron diversos informes que fueron presentados al Secretario General de la ONU y a los Estados Miembros, entre los que cabe destacar: 1) El Equipo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas: El futuro que queremos para todos (2013)⁵⁴² y una renovada alianza para el desarrollo (2013)⁵⁴³; 2) El Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre el Programa de Desarrollo para después de 2015 (2013)⁵⁴⁴; 3) Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Un millón de voces, el mundo que queremos (2013)⁵⁴⁵; 4) El Pacto Mundial de las Naciones Unidas: Arquitectos por un mundo

⁵⁴² Este informe contiene las principales recomendaciones que el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015 entregó al Secretario General de Naciones Unidas. El principal reto de la agenda de desarrollo post 2015 es asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo de esta y de futuras generaciones. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Grupo de Trabajo Post-2015. El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untreport_sp.pdf. Fecha de consulta: 20.07.2016)

⁵⁴³ Este último informe del Grupo de Trabajo especial de Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo post 2015 proporciona un conjunto de recomendaciones sobre la alianza mundial para mantener e incrementar el desarrollo en la era post 2015. (UNITED NATIONS SYSTEM TASK TEAM. A renewed global partnership for development. New York: 2013. Disponible en: http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf. Fecha de consulta: 18.07.2016)

⁵⁴⁴ El 30 de mayo de 2013, el Secretario General recibió un histórico informe con las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda post-2015 para el Desarrollo, cuyo objetivo es promover las prioridades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo más allá de ese año, fecha establecida para la consecución de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio. (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Nueva York: 2013. Disponible en: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf. Fecha de consulta: 18.07.2016.)

⁵⁴⁵ Este informe sintetiza los resultados de una consulta mundial sin precedentes liderada por las Naciones Unidas que involucró a más de un millón de personas de todos los países y sectores. Se puso empeño especial en llegar a los más pobres y marginados y a otros cuyas voces no suelen ser oídas. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Un millón de voces: el mundo que queremos Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015-SDG/A%20Million%20Voices%20The%20World%20We%20Want%20A%20sustainable%20future%20with%20dignity%20for%20all_Spanish.pdf. Fecha de consulta: 18.07.2016).

mejor (2013)⁵⁴⁶; y 5) Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible: Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible (2013)⁵⁴⁷.

Los anteriores informes sirvieron, junto con algunos otros, para la elaboración del informe que realizó el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, titulado «Una vida digna para todos»⁵⁴⁸ en el que se propuso que se adoptaran medidas importantes y determinantes para alcanzar los ODM y se solicita que exista un nuevo marco de desarrollo sostenible, que sea más inclusivo y que tenga en cuenta las necesidades de las personas y del planeta en general. El informe fue presentado a los Estados Miembro en un acto denominado «Hacia el logro de los ODM», organizado por el Presidente de la Asamblea de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2013. Como resultado de esta convocatoria, los representantes de los Estados Miembros renovaron su compromiso con el cumplimiento de los ya establecidos ODM y de sus respectivas metas, así mismo acordaron celebrar en septiembre 2015 una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se definiría el programa de desarrollo para después de 2015⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ La Arquitectura Post 2015 de Compromiso Empresarial ilustra los principales bloques de construcción necesarios para mejorar la sostenibilidad corporativa como una contribución efectiva al desarrollo sostenible, creando valor para las empresas y para la sociedad. Es la culminación de más de una década de experiencia del Pacto Mundial de Naciones Unidas fomentando entre las empresas la sostenibilidad corporativa a nivel global. Se basa en los conocimientos adquiridos durante una serie de consultas a nivel mundial sobre la agenda post 2015 de desarrollo y fue desarrollada en colaboración con empresas LEAD del Pacto Mundial. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Pacto Mundial de Naciones Unidas. La «Arquitectura» post 2015 de compromiso empresarial. Disponible en: http://pactomundial.org/wp-content/uploads/2015/04/PublicacionArquitectosparaelfuturo2013_final1.pdf. Fecha de consulta: 18.07.2016).

⁵⁴⁷ El último informe del Desarrollo de Soluciones de Redes Sostenible, el resultado de una colaboración entre los mejores científicos, tecnólogos, empresas y especialistas en desarrollo, es un insumo fundamental para el trabajo que estamos haciendo para dar forma a una agenda post-2015 ambicioso y alcanzable. En él se esbozan 10 prioridades de desarrollo sostenible, que abarca las cuatro dimensiones principales del desarrollo sostenible: el crecimiento económico y el fin de la pobreza, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el buen gobierno. (CONSEJO DE LIDERAZGO DE LA RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas. 2013. Disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>. Fecha de consulta: 18.07.2016).

⁵⁴⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General. Resolución A/68/202. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202>. (Fecha de consulta: 18.07.2016).

⁵⁴⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-overview.shtml>. (Fecha de consulta: 18.07.2016).

La Cumbre de Desarrollo Sostenible se llevó a cabo del 25 al 27 de septiembre de 2015 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y en ella se reunieron 193 líderes mundiales por los Estados Miembro para adoptar una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2015, la cual servirá como plan de acción para la comunidad internacional y los gobiernos nacionales, con el objeto de promover la prosperidad y el bienestar por los próximos 15 años⁵⁵⁰, asumiendo el compromiso para combatir tres grandes problemas que aquejan a la humanidad en el presente, entre las que cabe mencionar: la pobreza extrema, el cambio climático y la desigualdad y la injusticia⁵⁵¹.

El PNUD indica que «los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocidos como Objetivos Mundiales, y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas»⁵⁵².

Estos objetivos están conformados por 169 metas, que son resultado de un proceso de negociación en el que ha participado activamente de la sociedad civil, lo que representa una de las diferencias entre los ODM pues en los nuevos ODS se toman en cuenta a todas las personas de cualquier parte del mundo⁵⁵³, su alcance es amplio y aborda temas como la pobreza extrema, el cambio climático o la desigualdad e injusticia, causas principales de retroceso en los Estados y estancamiento para el desarrollo. Los ODS y sus metas son:

⁵⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 Objetivos para transformar nuestro mundo. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016).

⁵⁵¹ FUNDACIÓN CODESPA: 193 líderes mundiales se comprometen a acabar con la pobreza extrema gracias a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015. Disponible en: <http://www.codespa.org/blog/2015/09/25/193-lideres-mundiales-se-comprometen-a-acabar-pobreza-extrema-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016).

⁵⁵² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda.html>. (Fecha de consulta: 22.04.2016). A los ODS se refiere también: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017, *op. cit.*, págs. 229 y ss.

⁵⁵³ FUNDACIÓN CODESPA, *op. cit.*

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Se han priorizado cinco de las siete metas del objetivo, lo que representa el 71% de inclusión⁵⁵⁴.

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. En este objetivo se han priorizado las ocho metas, lo que representa el 100%⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Las metas de este objetivo son: 1) Para el año 2030, se pretende haber erradicado la pobreza de todas las personas en el mundo, que actualmente viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos de América, como ingreso por persona; 2) **Reducir al menos a la mitad, la proporción tanto de hombres, mujeres y niños de todas las edades, que viven en pobreza, según la definición de pobreza para cada Estado;** 3) **A nivel nacional, cada Estado debe establecer sistemas y medidas de protección para todos, para que al año 2030, se alcance una amplia cobertura de los pobres y los grupos principalmente vulnerables;** 4) **Que se garantice que todos los hombres y mujeres, principalmente los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económico, y sobre todo el acceso a los servicios básicos, a la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación, con el fin de ir erradicando la pobreza;** 5) El fomento de la resiliencia de los pobres y los grupos vulnerables, para reducir su vulnerabilidad ante los fenómenos extremos relacionados con el clima y diferentes crisis, tanto económicas, sociales y ambientales; 6) **Que se garantice la movilización de recursos económicos de diversas fuentes, para los países que se encuentran aún en desarrollo, y así poder poner en práctica políticas y programas para poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones;** y 7) **La creación de normas sólidas tanto nacional, regional como de manera internacional, a favor del desarrollo de los pobres, con inclusión de género, es otra de las metas de este objetivo.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-: Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, mayo 2016, págs. 9-10). Los objetivos priorizados: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN- Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas. Gobierno de Guatemala, Guatemala, 2017, págs. 3-4), son los resaltados en negrilla. El porcentaje de metas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN- Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017. Guatemala, 2017, pág. 23.

⁵⁵⁵ Las metas de este objetivo, son: 1) **Poner fin al hambre y sobre todo, que se asegure el acceso de todas las personas, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente para todo el año;** 2) **Poner fin a todas las formas de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad;** 3) **Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, principalmente de los grupos más vulnerables;** 4) **Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes, con los que se aumente la productividad y la producción;** 5) **Para el año 2020, se debe mantener la diversidad genética de las semillas, plantas cultivadas y animales de granja y sus especies, para obtener diversos beneficios en esa línea;** 6) **Aumentar las inversiones, principalmente en la infraestructura rural, en la investigación agrícola y en los servicios de extensión, en el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado, con la finalidad de aumentar la producción en los países que aún se encuentran en vías de desarrollo;** 7) **Corregir y prevenir toda restricción y obstáculo comercial en los mercados agropecuarios mundiales, atendiendo al mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo;** y 8) **Adoptar todos los mecanismos necesarios que aseguren un buen funcionamiento de los mercados de productos básicos, para el acceso de todos a los mismos y evitar precios elevados de los mismos.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También: También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 11-12). Metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Se promueven diez de las trece metas, alcanzando el 77% de inclusión⁵⁵⁶.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Se promueven las diez metas, es decir el 100% del objetivo⁵⁵⁷.

PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 5-7, estas se resaltan en negrilla. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁵⁶ Las metas de este objetivo son: 1) **Que se reduzca la tasa mundial de la mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos**; 2) **Se debe poner fin a las muertes que pueden evitarse de recién nacidos y menores de 5 años**; 3) **En relación a las epidemias, que se ponga fin a las relacionadas al SIDA, a la tuberculosis, malaria y otras enfermedades tropicales, así como a combatir la hepatitis y enfermedades transmisibles por el agua**; 4) **Que se reduzca hasta en un tercio la mortalidad prematura causada por enfermedades no transmisibles, promoviendo la prevención y el tratamiento respectivo, así como promocionar la salud mental y el bienestar en general**; 5) **Establecer programas que busquen la prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas, entre ellas el uso de estupefacientes y el alcohol**; 6) **Para el año 2020, se pretende que se reduzca a la mitad el número de muertes y lesiones por accidentes de tráfico**; 7) **Debe garantizarse el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva**; 8) **Importante es lograr una cobertura sanitaria universal, protegida contra los riesgos financieros y asegurar el acceso a servicios de salud esenciales y de calidad y a medicamentos para todos**; 9) **Reducir el número de muertes y de enfermedades que se produzcan por químicos y contaminación ambiental**; 10) **Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países**; 11) **Dar apoyo a las actividades que se refieran a la investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para enfermedades, transmisibles y no transmisibles y que afecten a los países, principalmente que se encuentran en desarrollo**; 12) **Que exista un aumento sustancial de la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo**; y 13) **Debe existir un reforzamiento en la capacidad que tienen los países, en materia de alerta y prevención para reducir riesgos**. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 13-14). Metas periorizadas, que aparecen resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 9-11. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁵⁷ Las metas de este objetivo, son: 1) **Los niños y niñas deben haber terminado los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, la cual ha de ser gratuita, equitativa pero sobre todo de calidad**; 2) **Se debe velar para que los niños y niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, y a una enseñanza preescolar que sea de calidad**; 3) **Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos, a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluyendo la enseñanza universitaria**; 4) **Aumentar de manera sustancial, el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento**; 5) **La eliminación de las disparidades de género en la educación y el acceso en igualdad de condiciones, es esencial, en todos los niveles de enseñanza y en la formación profesional**; 6) **Garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción de adultos, de ambos sexos, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética**; 7) **Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible**; 8) **Las instalaciones escolares deben construirse y adecuarse a las necesidades de los niños y personas discapacitadas**; 9) **Para el año**

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En este objetivo se promueven ocho de las nueve metas, lo que representa el 89%⁵⁵⁸.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Se promueven siete de las ocho metas, es decir el 88%⁵⁵⁹.

2020, se deben aumentar a nivel mundial el número de becas para los países en desarrollo; y 10) Así mismo se debe aumentar la oferta de maestros calificados, por medio de la cooperación internacional para formar docentes en países que aún se encuentran en desarrollo. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 15-16). Metas priorizadas, resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 13-15. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁵⁸ Las metas para el presente objetivo, son: 1) **Terminar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas**; 2) **Que se eliminen todas las formas de violencia contra mujeres y niñas, tanto en ámbitos públicos como privados, incluyendo en esta meta, la trata y explotación sexual y cualquier otro tipo de explotación**; 3) **La eliminación de prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina**; 4) **Que los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico, sean reconocidos y valorados**; 5) **Que la mujer tenga plena y efectiva participación e igualdad de oportunidades de liderazgo en la adopción de decisiones en la vida, tanto política, como económica y pública**; 6) **Garantizarse el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing**; 7) **Realizar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad**; 8) **Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer**; y 9) **Que se apruebe y fortalezcan políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los niveles**. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 17-18). Metas priorizadas del objetivo, resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 17-18. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁵⁹ Las metas diseñadas para este objetivo, son: 1) **Acceder de manera universal y equitativamente al agua potable, a un precio razonable, para todos**; 2) **Lograr el acceso de forma equitativa a servicios de saneamiento e higiene y poner fin a la defecación al aire libre**; 3) **Que se mejore la calidad de agua, mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad**; 4) **Aumentar la utilización de recurso hídricos en todos los sectores y abastecer agua dulce para enfrentar de esa manera la escasez de agua, de la que un grupo grande sufre**; 5) **Instaurar la práctica de la gestión integrada de los recursos hídricos incluso, de manera transfronteriza**; 6) **Para el año 2020, que los ecosistemas relacionados con el agua, se protejan y sean restablecidos**; 7) **Ampliar el apoyo de la cooperación internacional, para crear programas relativos al agua y a su saneamiento**; y 8) **Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento**. (ORGANIZACIÓN

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. En este objetivo se promueve el 100%, es decir, las cinco metas⁵⁶⁰.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Se promueven diez de las doce metas que se comprenden en este objetivo, es decir el 83%⁵⁶¹.

DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 19-20). Metas priorizadas destacadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 19-20. Porcentaje de metas prioritarias: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶⁰ Son metas para este objetivo, las siguientes: 1) **Que exista una garantía del acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos**; 2) **Que se aumente el porcentaje de la energía renovable**; 3) **Que la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética sea duplicada**; 4) **Que la cooperación internacional aumente en su apoyo para facilitar las investigaciones y tecnologías energéticas, que no contaminen, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles**; y 5) **Ampliar la infraestructura y mejora la tecnología para que se presenten servicios de energía modernos y sostenibles para los países en desarrollo, principalmente**. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 21-22). Metas priorizadas resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 21-22. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶¹ Metas para este objetivo: 1) **Que el crecimiento económico per cápita se mantenga, y promover el crecimiento del producto interno bruto, de al menos un 7%, en los países menos adelantados**; 2) **Se debe lograr niveles más elevados de productividad económica**; 3) **La promoción de políticas, encaminadas al desarrollo que apoyen actividades productivas, creación de empleo decente, emprendimiento, entre otras cosas**; 4) **Mejorar la producción y el consumo de los recursos mundiales, procurando su desvinculación con la degradación del medio ambiente**; 5) **Lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor**; 6) **Para el año 2020, se debe reducir la proporción de jóvenes que no tienen empleo y no cursan estudios**; 7) **Tomar las medidas necesarias, inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a la esclavitud moderna y la trata de seres humanos, así como asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, para el año 2025, se debe haber puesto fin al trabajo infantil en todas sus formas**; 8) **Proteger los derechos laborales y tener un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, en general**; 9) **Generar y poner en práctica, políticas con el fin de promover el turismo sostenible y crear de esa forma, puestos de trabajo, promover la cultura y productos locales**; 10) **Las instituciones financieras nacionales deben ser fortalecidas, para alentar y ampliar de esa manera el acceso a servicios bancarios, financieros y de seguros para todos**; 11) **Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo**; y 12) **Para el año 2020, ejecutar una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes, en aplicación al Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo**. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 23-24). Metas priorizadas del

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Se promueven prioritariamente cinco de las ocho metas del objetivo, lo que equivale al 63%⁵⁶².

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. La promoción prioritaria alcanza a siete de las diez metas que tiene este objetivo, lo que representa el 70%⁵⁶³.

objetivo, destacadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 23-25. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶² Las metas de este objetivo son: 1) **Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano; 2) Suscitar una industrialización inclusiva y sostenible y que aumente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto; 3) Que el acceso de las pequeñas empresas industriales y otras, a los servicios financieros, aumente; 4) Mejorar la infraestructura y reajustar las industrias de manera que sean sostenibles; 5) Que exista un aumento de la investigación científica y una mejora en la capacidad tecnológica de los sectores industriales; 6) Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo con un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico; 7) Prestar un mayor apoyo, en el desarrollo de tecnologías nacionales, la investigación y la innovación en los países en desarrollo; y 8) Que para el año 2020, haya un aumento en el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, para facilitar así el acceso a Internet.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 25-26). Metas priorizadas del objetivo, resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 27-28. Porcentaje de metas priorizadas en este objetivo: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶³ Las metas que se establecen para este objetivo, son: 1) **Lograr y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa, superior a la media nacional; 2) Potenciar y que se promueva la inclusión social, económica y política de todas las personas, sin distinción alguna; 3) Que se garantice la igualdad de oportunidades y se reduzca la desigualdad de los resultados; 4) Adoptar políticas, fiscales, especialmente, así como salariales y de protección social, para lograr una mayor igualdad; 5) Debe existir una mejora evidente en la reglamentación y vigilancia de las instituciones y de los mercados financieros mundiales, para fortalecer la aplicación de dicha reglamentación; 6) Estar atentos a una mayor representación y participación de los países que se encuentran aún en desarrollo, para la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales; 7) **Que la migración y la movilidad ordenada, segura y regular se facilite, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas; 8) Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; 9) Alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades; y 10) Reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%, en especial en países en desarrollo.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 27-28). Metas priorizadas del objetivo, resaltadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 29-30. Porcentaje de priorización de metas en el objetivo: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.**

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Los objetivos priorizados son cinco de los diez que presenta este objetivo, es decir el 50%⁵⁶⁴.

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. En este objetivo se priorizan seis de sus once metas, representando un 55%⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Las metas relacionadas para este objetivo, son: 1) **Asegurar que todas las personas tengan acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y poder mejorar los barrios considerados como marginales;** 2) **Dar acceso a sistemas de transporte seguros, para todos y mejorar la seguridad vial, para todas las personas, sin distinción alguna;** 3) Que exista un aumento de la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para planificar y gestionar los asentamientos humanos.; 4) Duplicar el esfuerzo por proteger el patrimonio cultural y natural del mundo; 5) La reducción del número de muertes y personas afectadas por los desastres, de todo tipo; 6) **Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, haciendo énfasis en la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales;** 7) Suministrar el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos, que sean seguros, inclusivos y accesibles, para todos sin distinción; 8) **Fortalecer la planificación del desarrollo nacional y regional;** 9) **Para el año 2020, que exista un aumento, del número de ciudades y asentamientos humanos, con políticas y planes para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles;** 10) Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 29-30). Metas priorizadas en el objetivo (en negrillas): SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 31-32. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶⁵ Las metas de este objetivo son: 1) Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo; 2) **Alcanzar la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales;** 3) Reducir a la mitad el desperdicio de alimentos y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución; 4) **Para el año 2020, conseguir la racionalización de forma ecológica de los productos químicos y de los desechos a lo largo de su ciclo de vida;** 5) **Reducir la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización;** 6) Motivar a las empresas, a adoptar prácticas sostenibles; 7) Suscitar prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales; 8) De aquí a 2030 asegurar que las personas de todo el mundo tengan información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza; y 9) **Ayudar a los países que se encuentra aún en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica, para que avancen hacia la modalidad de consumo y producción más sostenible;** 10) **Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales;** y 11) **Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado.**(ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Disponible en : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 31-32). Metas priorizadas en el objetivo, en negrillas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 33-34. Porcentaje de priorización: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático, se reconoce carácter prioritario a cuatro de sus cinco metas, un 80% del objetivo⁵⁶⁶.

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. La preferencia prioritaria alcanza a cinco de las diez metas del objetivo, es decir un 50%⁵⁶⁷.

Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la

⁵⁶⁶ Las metas de este objetivo son: 1) **Mejorar la resiliencia y la capacidad de adaptarse a los riesgos y desastres naturales**; 2) **Implementar medidas respecto al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales**; 3) **Optimizar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional, con relación a la mitigación del cambio climático**; 4) **Ejecutar el compromiso contraído por los países desarrollados que son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵⁶⁶ a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo**; y 5) Poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 33-34). Metas priorizadas en el objetivo (en negrillas): SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 35-36. Porcentaje de priorización: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶⁷ Las metas de este objetivo, son: 1) **Para 2025, prevenir y reducir la contaminación marina de todo tipo**; 2) De aquí a 2020, respecto a los ecosistemas marinos y costeros, deben gestionarse y protegerse de manera sostenible; 3) Reducir al mínimo los efectos de la acidificación de los océanos; 4) Para 2020, reglamentar de forma eficaz la explotación pesquera y finalizar la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada o la práctica de pesca destructiva; 5) **Para 2020, conservar por lo menos el 10% de las zonas costeras y marinas**; 6) De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad de pesca, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones; 7) Incrementar los beneficios económicos que los pequeños Estados en desarrollo y los países menos adelantados reciben del uso sostenible de los recursos marinos; 8) **Incrementar los conocimientos científicos, la investigación y transferir la tecnología marina, para mejorar la salud de los océanos**; 9) **Facilitar el acceso de los pescadores artesanales en pequeña escala a los recursos marinos y los mercados**; y 10) **Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar**. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 35-36). Metas priorizadas del objetivo destacadas en negrilla: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, *op. cit.*, págs. 37-38. Porcentaje de metas priorizadas: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, *op. cit.*, pág. 24.

pérdida de la diversidad biológica. Se identificaron como metas prioritarias nueve de las doce metas que integran el objetivo, lo que equivale al 75% del total⁵⁶⁸.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Nueve de las doce metas de este objetivo se consideraron prioritarias, representando un 75%⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Las metas del objetivo son: 1) **Para el año 2020, vigilar que se conserve, se restablezca y use sosteniblemente los ecosistemas terrestres e interiores de agua dulce;** 2) **Promover la gestión de todos los tipos de bosques, poniendo fin a la deforestación y recuperar los bosques degradados;** 3) **Luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados;** 4) **Para el 2030, velar porque los ecosistemas montañosos se conserven, para que proporcionen beneficios esenciales para el desarrollo sostenible;** 5) **Acoger medidas inmediatas y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, y proteger las especies amenazadas y evitar su extinción;** 6) **Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos;** 7) **Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna;** 8) **Para 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos;** 9) **Para el 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad;** 10) **Aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas;** y 11) **Incrementar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: **Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.** Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 37-38). Metas priorizadas del Objetivo 15, resaltadas en negrita: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: **Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas.** *op. cit.*, págs. 39-41. Porcentaje de priorización: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: **Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017.** *op. cit.*, pág. 24.

⁵⁶⁹ Las metas a alcanzar en este objetivo, son: 1) **Disminuir todas las formas de violencia y la mortalidad conexas en todo el mundo;** 2) **Terminar con el maltrato, explotación, trata y tortura, así como con todas las formas de violencia contra los niños;** 3) **Fortalecer y fomentar el Estado de Derecho en los planos tanto nacional como internacional, y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos sin distinción de ninguna forma;** 4) **De aquí a 2030, reducir las corrientes financieras y de armas ilícitas, luchando contra todas las formas de delincuencia organizada;** 5) **Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas;** 6) **Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles;** 7) **Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades;** 8) **Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial;** 9) **Que todos tengan acceso a una identidad jurídica, mediante el registro de nacimientos;** 10) **Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos internacionales;** 11) **Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional** y 12) **Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: **Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.** Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>. (Fecha de consulta: 18.07.2016). También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 39-40). Metas del objetivo priorizadas (resaltadas en negrilla): SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: **Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas.** *op. cit.*, págs. 43-45. Porcentaje de priorización de las metas del

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Se priorizaron dieciséis de las diecinueve metas del objetivo, lo que representa un 84% del mismo⁵⁷⁰.

El número de metas que en forma global contemplan los ODS es de 169, de los que se consideran prioritarios a nivel nacional 129, es decir el 76% de dichas metas⁵⁷¹.

objetivo: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, op. cit., pág. 24.

⁵⁷⁰Las metas respecto a este Objetivo, son las siguientes: a) En el ámbito de finanzas: 1) **Mejorar la movilización de recursos internos, para lograr la capacidad nacional de la recaudación fiscal;** 2) **Vigilar que los países desarrollados cumplan su compromiso, de asistencia oficial para el desarrollo;** 3) **Movilizar recursos financieros adicionales procedentes de múltiples fuentes para los países en desarrollo;** 4) **Apoyar a los países en desarrollo para que logren la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, para fomentar la financiación y reestructuración de la deuda y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo;** y 5) **Crear sistemas que promuevan la inversión en países menos adelantados.** b) En el ámbito de la tecnología: 1) **Optimizar la ayuda regional e internacional norte-sur, sur-sur y triangular en lo relativo a la ciencia, tecnología e innovación;** 2) **Promocionar el desarrollo de tecnologías ecológicas y su transferencia, divulgación y distribución a los países en desarrollo;** y 3) **Poner en funciones, en 2017, el Banco de Tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados.** c) Referente a la creación de capacidad: **Aumentar el apoyo internacional para la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.** d) En el ámbito del comercio: 1) **Se pretende impulsar un sistema de comercio multilateral universal, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio;** 2) **Acrecentar las exportaciones de los países en desarrollo, y conseguir acceder a los mercados, libre de derechos y de contingencias, de manera duradera para todos los países, menos adelantados;** 3) **Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados.** e) En relación a cuestiones sistémicas: 1) Coherencia normativa e institucional: (i) **Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia normativas;** (ii) **Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible y** (iii) **Respetar el liderazgo y el margen normativo de cada país para establecer y aplicar políticas orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.** 2) Alianzas entre múltiples interesados: (i) **Pretenden consolidar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, para, de esta manera, apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, así como** (ii) **Fomentar y promover la creación de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias para la obtención de recursos de las asociaciones.** 3) Datos, supervisión y rendición de cuentas: (i) **Para 2020, se prevé mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad; y también realizar indicadores que permitan la medición de progresos en materia de desarrollo sostenible, y** (ii) **De aquí al 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el PIB, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.** (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (Fecha de consulta: 18.07.2016), También COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-, *op. cit.*, págs. 41-43). Metas priorizadas del objetivo 17 (en negrillas): SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas, op. cit., págs. 47-50. Porcentaje de priorización de las metas del objetivo: SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017, op. cit., pág. 25.

⁵⁷¹ *Loc.cit.*

En virtud de la complejidad que tienen los ODS anteriormente señalados con sus metas, Naciones Unidas determinó que existen esferas que son esenciales para lograr cumplirlos en el año 2030, estos son:

- a) **Personas: garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños.**
- b) **Prosperidad:** desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora.
- c) **Planeta:** proteger nuestro ecosistema para todas las sociedades y para nuestros hijos.
- d) **Justicia:** promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas.
- e) **Asociación o alianzas:** catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible⁵⁷².

2.1.4.i. Implementación de la estrategia de articulación para la aprobación y seguimiento de la agenda de los ODS al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Ilustra SEGEPLAN en el primer informe anual de la administración Morales Cabrera, que la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación (creada a partir del Punto resolutivo 05-2016 del CONADUR) debe coordinar, alinear y dar seguimiento a la agenda internacional de desarrollo, incluidos los ODS. Para el efecto, tomará como referencia las prioridades establecidas en el PND y su política correspondiente. En este sentido, el principal logro de la comisión fue la aprobación y posterior implementación de la estrategia de articulación de la Agenda de desarrollo sostenible 2030 con estos dos instrumentos de planificación. Esta agenda empezó a implementarse en julio de 2016, tras su aprobación por el CONADUR en junio del mismo año⁵⁷³.

⁵⁷² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>. (Fecha de consulta: 17.06.2016).

⁵⁷³ La estrategia, por su parte, consta de cinco etapas para la definición de las metas priorizadas por el país.

- 1) **Campaña de difusión y socialización de la agenda ODS.** Consistió en la implementación de un programa de difusión por medio de redes sociales y la página web de SDEGEPLAN, además de una campaña informativa sobre los resultados alcanzados por el país en el marco de los ODM. También se incluyó el contenido de los ODS, para que la ciudadanía guatemalteca conociera el contenido de esta nueva agenda, se apropiara de él y, de esa manera, pueda contribuir en el futuro a su cumplimiento, seguimiento y evaluación.
- 2) **Priorización de los objetivos, metas e indicadores de desarrollo sostenible.** Consistió en la elaboración de la propuesta preliminar de los objetivos, metas e indicadores priorizados que el país asumirá como un

2.1.4.j. Criterios de priorización de la Agenda de los ODS. En atención con las lecciones aprendidas en el seguimiento de la Agenda ODM, se proponen los siguientes criterios para la priorización de los objetivos, metas e indicadores contenidos en la Agenda ODS:

- a) Las prioridades de país deberán ser identificadas de conformidad con lo establecido en el Plan, la Política Nacional de Desarrollo, la Política General de Gobierno, los temas que quedaron pendientes en el marco de la agenda ODM y el contenido de otras agendas internacionales de desarrollo.
- b) Realizar un análisis profundo de la situación del país en los diferentes ámbitos del desarrollo. Con base en este análisis se podrán determinar las áreas de desarrollo que ameritan una mayor atención, teniendo especial cuidado de que la población que ostenta los mayores rezagos sea priorizada.

compromiso nacional en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta etapa se realizó en tres fases: alineación (para priorizar los objetivos, metas e indicadores de la agenda de los ODS según los instrumentos nacionales de planificación), consulta (para priorizar los objetivos, metas e indicadores de la agenda de los ODS, según opinión o aportes de la sociedad guatemalteca) y análisis de la disponibilidad de información cuantitativa y sus desagregaciones (para establecer las disponibilidad de información estadística y las desagregaciones para los indicadores de la agenda de los ODS).

- 3) **Validación de la priorización preliminar de los ODS.** La priorización fue socializada y validada durante el mes de noviembre de 2016. Esta actividad se llevó a cabo con todos los actores que fueron parte del proceso de difusión, otros actores de la sociedad civil, sector privado y organismos internacionales. Se realizaron veintidós talleres con las unidades técnicas departamentales ampliadas (UTD ampliadas), espacios en los que confluyen representantes de la institucionalidad pública y la sociedad civil a nivel departamental. Como resultado de los talleres, se validaron los 17 objetivos y las 120 metas priorizados preliminarmente; además, se sumó nueve metas al ejercicio de priorización, para hacer un total de 129.
- 4) **Aprobación de la priorización por parte del CONADUR.** El 2 de diciembre de 2016, en reunión ordinaria celebrada por el CONADUR, el pleno refrendó, mediante el Punto resolutivo 15-2016, el ejercicio de priorización de la Agenda ODS, constituida por 17 objetivos, 129 metas y 200 indicadores, estableciendo que la priorización constituye la expresión de la voluntad y el consenso de todos los actores de la sociedad guatemalteca que participaron en el proceso de socialización, priorización y validación; asimismo, la alineación al Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Política Nacional de Desarrollo.
- 5) **Socialización de los objetivos, metas e indicadores priorizados.** En el punto resolutivo 15-2016, mediante el cual CONADUR aprueba la estrategia de articulación de la Agenda ODS con otros instrumentos de planificación del país, se instruye a SEGEPLAN para que socialice el ejercicio de priorización con todos los actores de la sociedad guatemalteca. El objetivo de la socialización consiste en lograr una apropiación de la Agenda ODS priorizada por parte de la sociedad guatemalteca, de manera que toda la ciudadanía contribuya activamente con su implementación, seguimiento y evaluación. Como tal, este constituye un proceso permanente, ya que toda la población deberá ser informada del compromiso nacional: sector público (gobierno central, gobiernos locales, Sistema de Consejos de Desarrollo) y sociedad civil (sector privado, academia y oenegés). SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN- SUBSECRETARÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Primer informe de gobierno 2016-2017, *op. cit.*, págs. 231-235.

- c) Análisis de las posibilidades económicas del país, para financiar acciones de política que permitan alcanzar los objetivos y metas.
- d) Análisis de las capacidades institucionales para atender de manera eficiente y eficaz las intervenciones públicas que demandará el aseguramiento del derecho al desarrollo.
- e) Análisis de los sistemas de información del país, principalmente los relacionados con la información estadística. El mismo deberá determinar la disposición de información estadística para el seguimiento de los indicadores y las metas priorizadas, así como el compromiso de generar información estadística para el seguimiento de los indicadores para los cuales actualmente no se dispone de información.

El INE, por ser el ente competente en la materia, tiene la responsabilidad de la producción, validación, sistematización y análisis de la información estadística, incluyendo los registros institucionales generados por otras instituciones públicas⁵⁷⁴.

2.1.4.k. Las prioridades de desarrollo establecidas en la Política General del Gobierno (PGG) 2016-2020. Señala la COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN del CONADUR que la PGG incorpora cinco ejes a través de los cuales se incorporan los temas más urgentes en materia de desarrollo que plantea el Plan y la Política Nacional de Desarrollo en el corto y mediano plazo. El sentido de precedencia que se aplica está dado por el efecto expansivo que tienen sobre las demás áreas de desarrollo contenidas en el Plan y la Política Nacional de Desarrollo. Los ejes con sus respectivos ámbitos de desarrollo son:

Eje número 1: Cero tolerancia a la corrupción y modernización del Estado. Por medio de este eje se busca promover las acciones o intervenciones que permitan

⁵⁷⁴ COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 32-33.

avanzar hacia la conformación de un Estado fortalecido, eficiente, moderno y democrático, con capacidad de regulación y que genere oportunidades y condiciones de vida digna.

Eje número 2: Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad. Consolida los ámbitos de desarrollo que en materia social se espera alcanzar. Los temas considerados son: a) Seguridad alimentaria, b) Salud integral, y c) Educación para todas y todos.

Eje número 3: Fomento de las *mypimes*, turismo, vivienda y trabajo digno y decente. Constituye la apuesta en materia económica que en el corto y mediano plazo se espera alcanzar. Los temas/sectores priorizados son: a) Micro, pequeñas y medianas empresas, b) Turismo, c) Vivienda y d) Trabajo digno y decente.

Eje número 4: Seguridad ciudadana. Hace referencia al trabajo que desde la PGG se tiene que desarrollar para asegurar condiciones de seguridad de las personas, la propiedad privada, el resguardo de la integralidad física de los habitantes, así como un ambiente adecuado que fomente e incentive la actividad productiva.

Eje número 5: Ambiente y recursos naturales. Constituye una prioridad para el país por cuanto su conservación y aprovechamiento racional está asociado directamente con el desarrollo sostenible. Incluye la atención especial de la conservación del bosque, la conservación integral del recurso hídrico, la gestión integrada de desechos sólidos, medidas para mejorar la capacidad de resiliencia ante los efectos del cambio climático, la conservación de las áreas protegidas y el fomento de la participación de la energía renovable en la matriz energética⁵⁷⁵.

⁵⁷⁵ COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, *op. cit.*, págs. 32-33.

2.2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO: EL PRESUPUESTO.

2.2.1. La actividad financiera del Estado.

GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ manifiesta que la actividad financiera pública se ocupa de la obtención de ingresos y de la gestión de los gastos públicos con la finalidad de procurar los medios económicos para que las necesidades públicas sean cumplidas, con el fundamento que el fin de los entes públicos no es gastar en sí, sino satisfacer las necesidades públicas. Sin embargo, se debe tener presente el carácter político que entraña la satisfacción de dichas necesidades públicas, ya que la actividad financiera del Estado se realiza a impulsos de cálculo político que no operan únicamente en el momento de la determinación de las necesidades a satisfacer, sino también en el momento de decidir el reparto de las cargas públicas⁵⁷⁶. Los ingresos y los gastos públicos son el objeto de la actividad financiera, los ingresos entendidos como la adquisición coactiva o voluntaria de medios económicos, y los gastos públicos, en cuanto empleo adecuado e idóneo de los recursos adquiridos⁵⁷⁷.

Como señala GARCÍA BELSUNCE los dos grandes institutos que constituyen el objeto de la actividad financiera del Estado: los recursos y los gastos. El Estado, en el ejercicio de dicha actividad, realiza un conjunto de actos u operaciones que constituyen los llamados fenómenos financieros, que tienen fines que se dividen en fiscales y extrafiscales. El fin fiscal de la actividad financiera, si se trata de un recurso, es el de allegar fondos al erario; y si se trata de un gasto, erogaciones necesarias para el funcionamiento del Estado; el extrafiscal es aquél en el cual la actividad que se ejerce a través del recurso o del gasto tiene en vista un fin político, económico o social; este fin lleva al tratamiento de la neutralidad o del intervencionismo de las finanzas públicas o de sus institutos⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* 16/17/18 (2013-2014-2015), Tiranc lo Blanc, 1ª ed. 2017, pág. 492

⁵⁷⁷ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público». *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero*. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014, pág. 299.

⁵⁷⁸ GARCÍA BELSUNCE, H. A.: *Enfoques sobre Derecho y Economía*. Ediciones Depalma, 1a edición, Buenos Aires, 1998, págs. 667-668.

En este momento interesa dejar claras con OLMEDA DÍAZ tres ideas: 1) tanto el Derecho como la Economía, en el análisis del sector público, se ha preocupado más de las funciones y de las actuaciones públicas que de los resultados, 2) en la literatura hacendística ha habido una relativa ambigüedad en la utilización de las funciones y de las actuaciones del sector público y del presupuesto público, y 3) la diferenciación entre el sector público y el presupuesto público puede hacerse desde diversas perspectivas y, desde luego, desde las funciones, las actuaciones y los resultados⁵⁷⁹.

SOLER BELDA, menciona una serie de escuelas modernas que han formulado teorías que, sean enunciadas desde la vertiente sociológica, desde un planteamiento económico o por una actitud política, han dado como resultado la creación de una ciencia jurídica financiera independiente⁵⁸⁰:

- 1) Escuela de Cambridge⁵⁸¹;
- 2) Escuela de Viena⁵⁸²;
- 3) Escuela Sueca⁵⁸³;
- 4) Scienza delle Finanze⁵⁸⁴;

⁵⁷⁹ OLMEDA DÍAZ, M.: «Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas». *Palau 14. Revista valenciana de hacienda pública*, núm. 12, 1990, pág. 22 y ss.

⁵⁸⁰ SOLER BELDA, R.: *La progresividad en las reformas tributarias*. Editorial DYKINSON, S L. Colección Fiscalidad, 1ª ed. Madrid, 2015, págs. 38-39).

⁵⁸¹ Iniciada por Alfred MARSHALL, desarrolla la Hacienda del Bienestar. Se plantea que las empresas con rendimientos decrecientes deben gravarse para subsidiar a las que tienen rendimientos crecientes, como fórmula del desarrollo social. Las teorías impositivas que desarrollan se basan en la teoría del sacrificio y el bienestar, siendo su punto culminante la obtención del mayor grado de bienestar para la colectividad (*Ibid.*, pág. 38).

⁵⁸² Encabezada por Emil SAX, según la cual existen necesidades colectivas puras, en las que es factible una fijación de la divisibilidad del beneficio derivado de su satisfacción y otras en las que no es tan fácil la división. La carga tributaria se reparte en términos de justicia: se contribuye en proporción a las necesidades que se resuelven colectivamente (*Ibid.*, págs. 38-39).

⁵⁸³ Iniciada por John KNUT WICKSELL, incorpora al Derecho financiero aspectos de la democracia parlamentaria. Nadie pueda quedar al margen aduciendo que no obtiene un beneficio, cuando lo que resulta es que se beneficia socialmente de lo que aportan los demás. Plantea la posibilidad de emparentar políticamente ciertos ingresos con determinados gastos que deben ser aprobados por mayorías cualificadas, de esa forma se comprueba el grado de interés por las propuestas concretas (*Ibid.*, pág. 39).

⁵⁸⁴ Procede del planteamiento marginalista que piensa que los impuestos son parte del pago de los servicios públicos y los contribuyentes están dispuestos a pagar mayor cantidad cuanto más satisfacción marginal les producen esos servicios. Una de sus preocupaciones es la productividad del gasto, por lo que no entienden el estudio separado de las vertientes tributarias y presupuestarias, pues ambas son complementarias (*Ibid.*, págs. 39-40).

- 5) Sozial Politik⁵⁸⁵; y
- 6) Teoría de la elección colectiva⁵⁸⁶.

La actividad financiera es intervencionista y lo son cualquiera de los institutos que la integran, porque sostener lo contrario sería negar que la actividad financiera produce efectos en la economía. Hay que distinguir la intervención o el fin fiscal querido en la elección del recurso o del gasto, del fin no querido, pero inevitable por las consecuencias que el instituto financiero produce en la economía. En algunos casos el fin extra-fiscal anula el fin fiscal, como en el supuesto de un gravamen aduanero tan alto que implica la anulación de las importaciones y, en consecuencia, evita todo ingreso fiscal⁵⁸⁷.

Como manifiesta GIULIANI FONROUGE la oposición entre neutralismo e intervencionismo de las finanzas públicas es cuestión que preocupa a los estudiosos del Derecho financiero, habiendo motivado discrepancias que tienen su origen en la misión que se atribuya al Estado. Si este debe ser un mero espectador de los problemas que se plantean en materia económica y social, la actividad financiera necesariamente adoptará carácter pasivo y estático; por el contrario, si se establece que debe actuar positivamente en ellos con el fin predeterminado de encauzarlos en cierto sentido, entonces, aquella actividad adoptará una modalidad activa y dinámica⁵⁸⁸.

⁵⁸⁵ Enunciada por Adolf WAGNER, trata sobre la hacienda pública. No basa su sentido solo en la función recaudadora, sino que es el vehículo por el que la sociedad puede alcanzar una auténtica redistribución de la riqueza. Es partidario de la propiedad estatal de los bienes de producción de muchas áreas, considerando el gasto público como parte fundamental de la producción nacional. Sus planteamientos, aunque económicos, buscan la justicia social a través de una forma progresiva de plantear la imposición. La búsqueda de la justicia a través del Derecho presupuestario es necesaria para resolver las contradicciones que causa este planteamiento, apareciendo la Teoría de la hacienda compensatoria y funcional (*Ibid.*, pág. 41).

⁵⁸⁶ La democracia facilita la elección del gobierno por los ciudadanos que tenderán a elegir a un gobierno que no sea ni débil, ni poderoso. No todo ciudadano está de acuerdo con el Derecho que existe, pero el cambio del mismo supone la aceptación del proceso constitucional acordado por la sociedad como va legítima para el cambio de la ley (*Ibid.*, pág. 42).

⁵⁸⁷ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 668.

⁵⁸⁸ GIULIANI FONROUGE, C. M.: Derecho Financiero, Volumen I [Obra actualizada por S. C. Navarrine y R.O. Asorey]. Ediciones Depalma, 6ª edición, Buenos Aires, 1997, págs. 17

Todo fenómeno financiero, que integra la actividad financiera en su conjunto, está compuesto, en opinión de GARCÍA BELSUNCE, por cuatro elementos de distinta naturaleza:

- El **político**, aparece el primero, en cuanto la política es la elección de fines, objetivos y medios para cumplirlos.
- El **económico**, que está llamado a analizar los efectos que en la economía ha de producir el gasto o el recurso que el político eligió para servir a una finalidad política. Es un elemento de corrección del factor político.
- El **jurídico** es el llamado a elaborar la norma en que se concreta la elección realizada por los otros dos factores anteriores. Esa norma representa el principio de legalidad, que caracteriza a toda la actividad financiera estatal, ya que el Estado no puede recaudar ni gastar sino en virtud de leyes y ellas tienen a su vez que adecuarse al ordenamiento legal supremo que está representado por la Constitución. Este principio se exterioriza en leyes especiales o en la ley global de gastos y recursos que se llama el presupuesto.
- El **administrativo** o técnico, que está llamado a implementar o poner en marcha el instituto financiero (recurso o gasto), que en la práctica está representado por las normas reglamentarias o circulares que crean todos los dispositivos administrativos para recaudar y gastar⁵⁸⁹.

Por su parte y desde otra perspectiva, GARCÍA TORRES FERNÁNDEZ enumera tres elementos: el **subjetivo**, es ejecutada por los entes públicos; el **objetivo**, se refiere a los ingresos y gastos públicos; y el **funcional**, su finalidad concreta es subvenir a las necesidades públicas⁵⁹⁰.

Teniendo en cuenta que la financiación pública ha sido la actuación primaria y dominante de los análisis hacendísticos y que la regulación pública ha sido también el tema debatido entre el sector público y privado, OLMEDA DÍAZ propone la

⁵⁸⁹ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, págs. 668-669.

⁵⁹⁰ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público», *op. cit.*, pág. 300.

ordenación de las actuaciones públicas en: 1) Producción pública, 2) Provisión pública, 3) Financiación pública y 4) Regulación pública⁵⁹¹.

Por lo que se refiere a los momentos fundamentales de la actividad financiera, OSORNIO CORRES menciona tres:

- a) El de la **obtención de ingresos**, los cuales pueden llegar al Estado, tanto por instituciones de derecho privado (así la explotación de su patrimonio), como por medio de instituciones de derecho público (así los diversos tipos de tributos), o bien por instituciones mixtas como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;
- b) El de **gestión o manejo de los recursos obtenidos**, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente; y
- c) El de la **realización de erogaciones** para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos⁵⁹².

La actividad financiera tiene un marcado carácter medial que se dirige simplemente a la obtención, gestión y empleo de los caudales públicos. La obtención de los ingresos y realización de los gastos no constituyen un fin en sí mismos, es decir, no satisfacen por sí mismos las necesidades públicas, sino que procuran los medios

⁵⁹¹ OLMEDA DÍAZ, M., op. cit., 1990, pág. 26 y ss. El autor a partir de una somera caracterización de ellas puede derivarse una agrupación doble:

1.- Actuaciones públicas (fundamentalmente reflejadas en nivel y composición en el documento presupuestario): a) Financiación pública (se llama así a la serie de actuaciones públicas que tienen como campo de referencia la liquidez o el poder adquisitivo de la comunidad. En la financiación pública es necesario distinguir dos operaciones: (i) las actuaciones de obtención de liquidez y (ii) las actuaciones de asignación o distribución de la liquidez obtenida). b) Provisión pública (hace referencia únicamente al sistema de distribución de los bienes y servicios al margen del mecanismo de los precios y puede tener en su origen dos componentes: (i) la producción privada de los bienes y servicios que van a ser suministrados presuntamente, y que van a dar lugar a la compra pública y, por consiguiente, a gastos públicos en bienes y servicios; y (ii) La producción pública)

2.- Actuaciones públicas no presupuestarias (su nivel y composición no aparecen reflejados en el presupuesto público): a) Producción pública (existirá producción pública siempre que el Estado realiza el proceso de producción del bien o servicio, es decir, siempre que transforme los recursos disponibles en bienes o servicios de orden superior). b) Regulación pública (se considera tal las actividades del sector público encaminadas a estimular o desestimar, a prohibir u obligar determinados comportamientos de los ciudadanos).

⁵⁹² OSORNIO CORRES, F. J.: Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. 1ª ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992, pág. 50.

necesarios para que tales necesidades puedan ser cumplidas. El último fundamento que delimita la actividad financiera es el concepto de necesidad pública puesto que el fin de los entes públicos no es gastar en sí, sino satisfacer necesidades públicas⁵⁹³.

Para la realización de la actividad financiera el Estado hace uso del «poder financiero», que puede ser entendido con GÓMEZ CABRERA en uno de los tres siguientes sentidos, de mayor a menor amplitud: 1) Para designar el poder de establecer, aplicar y recaudar impuestos. 2) La facultad de establecer tributos y 3) El poder legislativo en materia tributaria. Cualquiera de las tres acepciones anteriores, es válida, pero aquí se utiliza el término con referencia al poder normativo en materia tributaria expuesto en segundo lugar y ello porque: a) si se utilizara en referencia al poder legislativo en materia tributaria, quedarían excluidas de entre sus titulares las corporaciones locales, puesto que carecen de él; b) si se utiliza en el primer sentido expuesto, no se distinguen dos aspectos diversos que son conceptualmente distintos en la vida del tributo: su creación y regulación normativa, por una parte, y su gestión y aplicación, por otra. La primera corresponde al ámbito del poder tributario, la segunda, al de los procedimientos tributarios⁵⁹⁴.

La política presupuestaria tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos, entre los que destacan: el fiscal (la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado), el de la asignación eficiente, y el redistributivo, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos⁵⁹⁵.

2.2.1. Definición.

Razona RESICO que, dadas las funciones que cumple el Estado en la sociedad moderna, y en especial la provisión de servicios públicos, se realizan una serie de

⁵⁹³ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público», *op. cit.*, pág. 300.

⁵⁹⁴ GÓMEZ CABRERA, C.: «Delimitación constitucional del poder financiero». Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014, págs. 175-176.

⁵⁹⁵ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 210.

erogaciones públicas que se engloban en el concepto de gasto público. Para poder hacer frente a esos egresos, el Estado tiene una serie de recursos o ingresos públicos, la mayoría de los cuales proviene de la recaudación impositiva. Tanto los gastos como los ingresos del Estado están comprendidos en el presupuesto público o nacional⁵⁹⁶.

En materia de ingresos públicos, la Ley del Presupuesto implica para la administración tan sólo una previsión de carácter contable. Respecto de la ordenación jurídica de los gastos y de los pagos, al ser por lo general indiferente a los ingresos que le sirven de cobertura, ofrece rasgos individualizadores inconfundibles caracterizadas por enmarcarse en un auténtico instituto jurídico, el presupuesto⁵⁹⁷.

ESCOBAR MENALDO y MORALES DE BATRES manifiestan que constituye un instrumento de planificación y política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado que requiere de una legislación adecuada, que organice de forma integrada los sistemas de contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público y con los procesos de producción de bienes y servicios del sector público. La ley obliga a la definición de políticas y objetivos en dicho instrumento, los cuales deben ser concretos y no genéricos⁵⁹⁸, finalmente, la CC define los presupuestos en su sentencia de 13 de noviembre de 2007, en los siguientes términos: «El Presupuesto del Estado es un acto de autoridad soberana establecido en una ley con vigencia anual, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un periodo determinado, por lo tanto es de carácter preventivo, pues su elemento predominante es la previsión de la realidad financiera, de conformidad con los artículos 237 y 238 de la CPRG y es en el

⁵⁹⁶ *Ibid.*, pág. 209.

⁵⁹⁷ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público», *op. cit.*, pág. 301.

⁵⁹⁸ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 146.

Presupuesto del Estado en donde se debe establecer el detalle de los gastos ordinarios y extraordinarios de cada anualidad»⁵⁹⁹.

A modo de resumen se puede decir con RESICO que el presupuesto público es un documento contable y financiero donde se expresan las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo lapso. En este sentido, implica un plan organizativo de la operación del Estado en términos monetarios y tiene una función económica, política y técnica. El presupuesto es, además, un documento *ex ante*, es decir, se elabora antes de que las cosas sucedan. Por lo tanto, está en el ámbito de las proyecciones económicas; allí se anticipan las políticas fiscales que el gobierno espera realizar durante un ejercicio. Metodológicamente, existe una diferencia sustancial a la hora de reflejar las cifras previstas; así, mientras que los gastos se fijan, los ingresos se estiman⁶⁰⁰.

De acuerdo con la regulación constitucional guatemalteca, corresponde al presidente de la República administrar la hacienda pública y presentar al Congreso el proyecto de presupuesto anual (Artículo 183 CPRG), que es elaborado siguiendo las normas de la Ley Orgánica del Presupuesto. Sin embargo, no existe limitación constitucional para que el Congreso de la República incorpore otras normas. El gran defecto del modelo es que las previsiones presupuestarias de cada entidad, institución o ministerio son totalmente endógenas, sin que sean confrontadas con la visión más sintética de un plan nacional de desarrollo integral de largo plazo. El ODC observa ese vacío en todos los países centroamericanos, el cual debería corregirse con prontitud, para tener un modelo de planificación y presupuestación moderno⁶⁰¹.

La regla más clara para el presupuesto consiste en maximizar el bienestar social mediante la provisión de bienes y servicios públicos, minimizando el costo para

⁵⁹⁹ SCC de 13 de noviembre de 2007 (Expediente 1688-2007, Gaceta 86).

⁶⁰⁰ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 209-210.

⁶⁰¹ ESCOBAR MENALDO R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 148.

proveerlos, lo que implica utilizar la forma de recaudación de ingresos menos distorsiva posible. En la práctica, la formulación del presupuesto es mucho más compleja⁶⁰².

La CPRG se refiere al presupuesto en su artículo 237 (Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado)⁶⁰³ señalando, en el artículo 238 las materias que debe regular la Ley Orgánica del Presupuesto⁶⁰⁴; ley que establece los órganos,

⁶⁰² RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 211.

⁶⁰³ ART. 237 CPRG. «*Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones a realizar.

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general, y, además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. La ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia. El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias.

No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidad descentralizada o autónoma.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.

Los Organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal».

⁶⁰⁴ De conformidad con el artículo 238 CPRG, «La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:

- a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;
- b) Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas.
No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública;
- c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales;
- d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;
- e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto;
- f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas;
Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación;

normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todos los organismos y entidades que conforman el sector público y que se describen en esta ley y su reglamento⁶⁰⁵, define los presupuestos públicos como la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales⁶⁰⁶.

2.2.2. Planificación.

Indica GIULIANI FONROUGE que la planificación que expresa la política general del Estado se realiza de diferentes maneras según los conceptos políticos imperantes, conociéndose estas tres formas principales: 1) **integral o totalitaria**, en la cual todos los medios materiales y humanos pasan a disposición del Estado (Rusia soviética); 2) **la liberal**, en que no hay coordinación del conjunto de las actividades nacionales sino elaboración de ciertas directivas para la política económica y social (Estados Unidos y Holanda); 3) **la democrática**, que coordina todos los elementos de la Nación (sector público, sector controlado y sector libre) pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario (Gran Bretaña y Noruega)⁶⁰⁷.

El conjunto de circunstancias económico-sociales ha repercutido sobre las finanzas públicas y determinado cambios fundamentales en los fines y medios técnicos para lograrlo, que pueden sintetizarse en esta forma: 1) el presupuesto sufre la acción de la economía y, a la vez, influye sobre esta; se abandona la mística del equilibrio anual y se procura un equilibrio económico (presupuestos cíclicos); 2) el gasto

Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice;

- g) La forma de comprobar los gastos públicos;
- h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.

Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes».

⁶⁰⁵ Artículo 7 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República.

⁶⁰⁶ Artículo 8, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República.

⁶⁰⁷ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 22.

público no constituye un simple medio para atender los servicios públicos; también debe cumplir funciones económicas, fomentando el incremento del poder adquisitivo; 3) el impuesto tiene finalidades extra-fiscales y debe actuar positivamente como elemento regulador y redistribuidor; 4) el empréstito ya no es un recurso «extraordinario», puede ser empleado normalmente y utilizado en sus efectos sobre el mercado de capitales; 5) creación de moneda en condiciones y circunstancias especiales, con fines transitorios. La utilización de las finanzas públicas con fines de regulación económica o social, exige la mayor cautela en su manejo y la acertada apreciación de las circunstancias de tiempo y lugar⁶⁰⁸.

Además, como indica RESICO, el presupuesto es uno de los principales mecanismos a disposición de la sociedad y del Estado para asegurar la transparencia y el control de los actos públicos. Al definir las líneas generales de sus proyectos de gasto y de su forma de financiamiento, el gobierno presenta una radiografía de la situación del sector público al tiempo que determina la escala de valores que utilizará para el desempeño de sus funciones. En los países democráticos, tanto los impuestos como los gastos públicos son decididos por los representantes elegidos por los ciudadanos y reflejan las valoraciones sociales y la cultura de los mismos⁶⁰⁹.

En el ámbito guatemalteco, comparte ALONSO JIMÉNEZ, tradicionalmente se entiende que el marco de formulación de políticas se construye a partir del proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos Anuales del Estado. En esa lógica de previsiones financieras en la que se dota de los recursos a todas las acciones sectoriales e institucionales, territoriales y municipales, queda plasmado lo que se entiende como el sistema de planificación concebido mediante el marco de Plan-Programa-Proyecto y Actividades. Hasta ahora, el ejercicio de formulación de políticas en el marco del presupuesto de ingresos y egresos ha generado dinámicas de gestión de carácter anual, alterando la visión de planificación y

⁶⁰⁸ *Ibid.*, págs. 22-23.

⁶⁰⁹ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 210.

programación de Estado en el sentido del largo plazo. Este enfoque se encuentra arraigado profundamente entre los gestores públicos y altos funcionarios que miden procesos anuales desde la perspectiva del gasto. Desde finales de la década de los años noventa del siglo pasado se ha venido dando un marcado impulso por la formulación de políticas públicas que obliguen al Estado a procesos de más largo plazo y con mayor profundidad que tiendan a recuperar rezagos sociales como la política social⁶¹⁰.

El presupuesto público es la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia del desarrollo económico y social⁶¹¹. Consecuentemente, es obligatoria la planificación para poder realizar los programas y proyectos de inversión, y que los mismos sean incorporados en el presupuesto, momento en el cual adquieren su carácter vinculante para la institución. En Guatemala, sin embargo, existen serios problemas de coordinación en ese campo, así como vacíos en la normativa que rige esas relaciones entre planificación y presupuestación. SEGEPLAN tiene competencias en la materia, pero necesita implementar dichas atribuciones y coordinar con el sistema de presupuesto público. El primer problema que advierte el ODC en Guatemala es que los planes nacionales de desarrollo no son sometidos a la aprobación del Congreso de la República, ni son aprobados con mayorías calificadas que le otorguen legitimidad y sostenibilidad en el tiempo, tal y como sugieren los estándares internacionales, no existiendo, en general, una norma que establezca la obligatoriedad de contraer compromisos de resultados por las instituciones públicas, salvo en el caso de la SAT⁶¹².

El presupuesto es el principal instrumento técnico del Estado en materia financiera que permite al gobierno cumplir con sus fines, funciones y compromisos políticos, principalmente los contenidos en su agenda de trabajo. En particular, expresa las áreas y prioridades en las que se centra la administración pública, las cuales deben

⁶¹⁰ ALONSO JIMÉNEZ, C., *op. cit.*, pág. 3.

⁶¹¹ Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República.

⁶¹² ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 145.

articularse necesariamente con la coyuntura económica, social, política y ambiental en la que se desenvuelve el país en un momento determinado⁶¹³.

Con relación a la planificación RESICO se refiere a la **constitución financiera**, entendida como el conjunto de normas que contiene los lineamientos para una adecuada coordinación de las funciones del sector público. Incluye todas las normas que tienen que ver con los ingresos, los egresos y el endeudamiento público que el Estado realiza para poder cumplir las mencionadas funciones. Básicamente tiene como objetivo asegurar que el cumplimiento de las funciones se corresponda con las preferencias de los ciudadanos y permita alcanzar la eficiencia económica en su actividad. Asimismo, debe quedar preservada la solidaridad de la comunidad⁶¹⁴.

Guatemala carece de un criterio de planificación de largo plazo. No existe una norma específica que regule la definición de planes de mediano y largo plazo como una exigencia para cada institución pública, únicamente para SEGEPLAN, en general. Pese a que no exista una ley que así lo obligue, las instituciones elaboran sus propios planes de trabajo, que, generalmente, son anuales⁶¹⁵.

2.2.3. El presupuesto del Estado como reflejo de las políticas públicas.

En términos generales, como señalan LEÓN GUTIÉRREZ, ESCOBAR GALLO, y GUTIÉRREZ LONDOÑO, tres son las características básicas que destacan en el presupuesto como instrumento de planificación financiera:

- Se trata de un documento forzosamente referido a uno concreto y normalmente de corto plazo.
- Su contenido principal es el conjunto de gastos que es preciso para realizar las actividades propias de la empresa o entidad que los realiza, y
- Contiene asimismo los instrumentos de financiación de dichos gastos. La financiación podrá ser ordinaria y en este caso nos encontraremos ante un

⁶¹³ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA -SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, pág. 189.

⁶¹⁴ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 208.

⁶¹⁵ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 146.

presupuesto equilibrado, o podrá tener carácter extraordinario, en tal sentido nos encontramos ante un presupuesto con déficit, que se cubre a través de operaciones extraordinarias tales como desinversiones o endeudamientos, entre otras⁶¹⁶.

2.2.4. Principios presupuestarios.

Los principios presupuestarios son objeto de múltiples clasificaciones, siendo la más frecuente, de acuerdo con LEÓN GUTIÉRREZ, ESCOBAR GALLO, y GUTIÉRREZ LONDOÑO, la que contempla los principios presupuestarios clásicos, elaborada por la Escuela Económica Clásica, en los que debía basarse el sistema presupuestario público, desde el contenido del presupuesto, hasta su forma de elaboración, pasando por las condiciones administrativas, políticas y jurídicas a las que habría de someterse. Tales principios se clasifican en:

- a) **Principios presupuestarios de carácter político:** competencia, universalidad, unidad/claridad, especialidad, publicidad.
- b) **Principios presupuestarios de carácter económico:** de limitación del gasto público, de neutralidad impositiva, de presupuesto equilibrado.
- c) **Principios presupuestarios de carácter contable:** de presupuesto bruto, de unidad de caja, de especificación, de ejercicio cerrado⁶¹⁷.

Por su parte, MADRIGAL enumera los principales principios del presupuesto público, señalando: equilibrio, universalidad, unidad, legalidad presupuestaria, especialidad y de anualidad⁶¹⁸.

Seguidamente, se analizarán los principios de competencia (legalidad), anualidad, unidad, universalidad, especificación, especialidad y equilibrio.

⁶¹⁶ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E.: Hacienda pública, Un enfoque económico. 2ª ed. Universidad de Medellín, Medellín, 2007, pág. 465.

⁶¹⁷ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, págs. 469-473.

⁶¹⁸ MADRIGAL, R.: «Los principios del presupuesto público». Derecho en sociedad, Revista electrónica de la Facultad de Derecho. ULACIT, Costa Rica., núm. 5, julio 2013, págs. 4 y ss.

2.2.4.a. Principio de competencia. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dispone que «Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su empleo y determinar la cualidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración»⁶¹⁹.

Es uno de los elementos esenciales del derecho presupuestario, que reserva a ejecutivo y legislativo la potestad de determinar los gastos de la administración pública, fijando anualmente las contribuciones y los impuestos. De acuerdo con este principio, también denominado **principio de legalidad**, corresponde al poder legislativo la aprobación de los presupuestos generales del Estado, que son elaborados por el ejecutivo, y sometidos a aquél para su aprobación. La facultad del legislativo está limitada en cuanto a la capacidad de modificar el anteproyecto del presupuesto presentado por el ejecutivo, pudiendo rechazarlo en su totalidad o realizando enmiendas de carácter parcial⁶²⁰.

El artículo 237 de la CPRG, en su párrafo primero, dispone: «El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar». La CC se ha referido a esta cuestión, en la sentencia de 8 de junio de 1998 (Expediente 285-97, Gaceta 48).

La estructura de la ley que aprueba el presupuesto está determinada por el artículo 19 de la LOP⁶²¹.

⁶¹⁹ Art. 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

⁶²⁰ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, págs. 469-470.

⁶²¹ «**Artículo 19. Estructura de la Ley.** La ley que aprueba el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente: TITULO I. Presupuesto de Ingresos TITULO II. Presupuesto de Egresos TITULO III. Disposiciones Generales

El Título I. Presupuesto de Ingresos, deberá contener todos aquellos ingresos de cualquier naturaleza que se estima percibir o recaudar durante el ejercicio fiscal, el financiamiento proveniente de erogaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo, y los excedentes de fondos que se estimen a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se podrán destinar ingresos a gastos específicos, con excepción de: a) Los

2.2.4.b. Principio de anualidad. Dado que el período normal de vigencia del presupuesto es de un año. Cuando se habla de anualidad o de presupuesto anual, está implícita la idea de un período de tiempo equivalente a doce meses, pero no significa, necesariamente, que él deba corresponder al año/calendario. La elección del año financiero depende de circunstancias variables, algunas de carácter institucional o político; otras veces influyen factores de distinta índole, hasta de carácter climático. Existen dos sistemas para referir las operaciones presupuestarias al año financiero: el *presupuesto de caja (cash basis*⁶²²) y el *presupuesto de competencia (accrual basis*⁶²³), también conocido por sistema de ejercicio. Las ventajas generalmente atribuidas al presupuesto de caja, son: claridad, rapidez en la rendición de cuentas, ya que al cierre del ejercicio no quedan operaciones pendientes, por todo ello es el sistema más apto para el control de tipo contable, de hechos cumplidos, al permitir verificar con premura los resultados numéricos del ejercicio⁶²⁴.

provenientes de operaciones de crédito público; b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado, con destino específico; y c) Los que, por leyes especiales, tengan afectación específica.

El Título II. Presupuesto de Egresos, contendrá todos aquellos gastos que se estima se devengarán en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo de caja.

El Título III. Disposiciones Generales, incluye las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio fiscal. Contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. No podrán incluirse normas de carácter permanente ni se crearán, por ellas, entidades administrativas, de reforma o derogatoria de vigentes, ni de creación, modificación o supresión de tributos u otros ingresos. En el reglamento se establecerá, en forma detallada, el contenido específico de cada uno de los Títulos».

⁶²² Se consideran únicamente los ingresos y las erogaciones materializados, efectivamente realizados, durante el período respectivo, lo que se computa es el movimiento de los fondos, con prescindencia del origen o nacimiento de las operaciones. las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero y, por tanto, no puede haber «residuo». Lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año pasa al año siguiente; en consecuencia, el ejercicio financiero coincide con el año financiero (GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 191 y 192).

⁶²³ Predomina el aspecto jurídico, pues se computan los ingresos y las erogaciones comprometidas durante el año, es decir, que se originan o surgen durante el año, sin atender al momento en el cual se hacen efectivos: es un sistema que se prolonga hacia el futuro. las cuentas no se cierran al finalizar el año, pus deben quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas: el «residuo» resultante al final del año debe imputarse al mismo ejercicio y para ello se utiliza un período adicional más o menos extenso en que se contabilizan; el ejercicio financiero es más extenso que el año financiero (*Ibid.*, pág. 192).

⁶²⁴ *Ibid.*, págs. 189 a 192.

Aun prescindiendo de factores excepcionales que puedan incidir en la vida de los pueblos, en épocas normales no siempre es posible observar estrictamente el principio de anualidad presupuestaria, especialmente en materia de erogaciones⁶²⁵.

La CC considera la anualidad del presupuesto en algunas sentencias, así la ya citada de 13 de noviembre de 2007, que, al definir el presupuesto, se refiere a la vigencia anual del mismo.

Sin embargo, desde el ODC se considera que uno de los principios internacionales que hay que promover en la normativa guatemalteca es la pluri-anualidad de los presupuestos públicos, principio que permite que las políticas públicas sean sostenidas y prescindan de los ciclos electorales. En este punto existe un reconocimiento legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia presupuestaria en la legislación ordinaria, no así en la CPRG. La solución es que la obligación de la presupuestación plurianual sea un imperativo constitucional, que dé lugar a que, en la práctica, la pluri-anualidad sea el mecanismo de diseño y planeamiento de los distintos presupuestos del Estado. Ello transformaría la pluri-anualidad en norma, y es que la anualidad, más bien, tiene que ser la excepción⁶²⁶.

⁶²⁵ *Ibid.*, págs.195 a 201. El autor distingue: **Créditos provisionales y duodécimos**. La concesión de créditos provisionales, en ciertos países, como Gran Bretaña y Bélgica, es un procedimiento normal que permite un mejor ajuste del presupuesto que luego absorberá, pero en otros casos, como Francia, son consecuencia del retardo parlamentario y se denominaban duodécimos provisionales por repetirse mensualmente hasta la sanción del nuevo presupuesto.

Reconducción del presupuesto anterior. Es un sistema considerado «deplorable» desde el punto de vista financiero, por acentuar el problema de la exactitud de las estimaciones, y debilitar las prerrogativas parlamentarias; sin embargo, permite asegurar la continuidad de los servicios y tareas de la administración, evitando que el retardo de la sanción pueda trocarse en arma política para dificultar la acción del Ejecutivo; por lo demás será un estímulo para que el Poder Legislativo no sea remiso en el cumplimiento de sus obligaciones de proveer al país del instrumento de gobierno que es el presupuesto.

Presupuestos plurianuales. A pesar de su aparente semejanza con el sistema de reconducción, se le diferencia por el hecho de que el presupuesto plurianual es votado con el propósito deliberado de cubrir un período de tiempo que abarque dos o más años, sin responder a un concepto económico como en el supuesto de los presupuestos cíclicos.

Planes y créditos plurianuales. La necesidad de reconstruir zonas devastadas por una guerra o por un cataclismo sísmico, requerimiento de las fuerzas encargadas de la defensa nacional, desarrollo de fuerzas energéticas, construcción de viviendas, obras viales, son algunas de las tareas de magnitud excepcional que deben proyectarse con miras al futuro y cuyas erogaciones se exteriorizan en diversos ejercicios financieros.

Presupuestos cíclicos. La influencia ejercida por los conceptos económicos y la ampliación del ámbito de actividad del Estado al influjo de ellos, ha conducido a prescindir de los presupuestos aisladamente considerados en períodos anuales, para reemplazarlos por otros que, extendiéndose en el tiempo, se ajusten a los ciclos económicos. La realización de esas finalidades se obtiene mediante tres procedimientos técnicos, que pueden aplicarse separadamente o en forma combinada, a saber: a) constitución de reservas; b) créditos de anticipación; y c) amortización alternada.

⁶²⁶ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 147.

2.2.4.c. Principio de unidad. Este principio consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único. Como señalan LEÓN GUTIÉRREZ, ESCOBAR GALLO y GUTIÉRREZ LONDOÑO, es complementario del principio de universalidad, y al igual que este, plantea que la presentación del presupuesto público debe de hacerse en forma de un presupuesto único⁶²⁷.

Su enunciación como «principio» de derecho presupuestario es una creación doctrinal, pues no resultaba de ninguna disposición constitucional o legal y hasta las viejas obras no lo consignan expresamente, sino de forma indirecta⁶²⁸, estando antes estrechamente vinculado con la noción de la personalidad jurídica, puesto que al ser la administración pública una sola, le correspondía un único presupuesto, que comprendía la totalidad de su actividad financiera⁶²⁹.

El principio de naturaleza contable que es proyección del de unidad presupuestaria es el de **unidad de caja**, que postula la necesidad de que todos los ingresos y los pagos se centralicen en una caja única, con la ventaja que ello tiene para una gestión eficaz de la tesorería. Actualmente tiene plena vigencia al estar separadas, generalmente, la contabilidad presupuestaria, la tesorería y la gestión de ambas materias⁶³⁰.

Sin embargo, puede hablarse de excepciones al principio de unidad, como lo serían los **presupuestos extraordinarios** o los **presupuestos múltiples**, entre ellos señala GIULIANI FONROUGE:

⁶²⁷ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, pág. 470.

⁶²⁸ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág.203.

⁶²⁹ Las finanzas tradicionales fundamentan esta exigencia en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse en la siguiente forma: a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d) evita complicaciones y oscuridades; e) finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral (*Ibid.*, pág.204).

⁶³⁰ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, pág. 474.

Presupuesto de capital y presupuesto de operación. El presupuesto de explotación o de operación debe comprender los gastos normales para el funcionamiento de la administración y la atención de los servicios a su cargo, las cargas permanentes de la administración, el servicio de la deuda pública y los gastos de conservación de los bienes patrimoniales. El presupuesto de capital o de inversión incluye aquellos conceptos que se incorporan al patrimonio del Estado, que incrementan su «capital», tales como obras públicas y adquisiciones de bienes de uso o de producción, cuya incorporación al acervo general tiene el carácter de una inversión. Se sustituyen los criterios de «regularidad» y de «productividad» vistos anteriormente, por el de «durabilidad» de los gastos».

Presupuesto por programa y presupuesto base cero. Con este instrumento se pone el acento en la consecución de objetivos determinados, evaluando previamente las posibles alternativas de manera tal que los planes se cumplan en tiempo, modo y lugar más conveniente. La médula del sistema la constituye «el programa». La apertura programática se ordena, de lo general a lo particular, de la siguiente forma: finalidad, función y programa. La aplicación del presupuesto base cero demanda que cada unidad responsable de las erogaciones justifique la situación presupuestaria total y que, cada año, revise su aptitud y eficacia en el cumplimiento de las metas programáticas fijadas⁶³¹.

En Guatemala este principio tiene su adecuado reflejo en la CPRG, que en su artículo 237, párrafo segundo, dispone: «La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos». La CC se refiere al principio de unidad en la sentencia de 11 de octubre de 2011⁶³².

⁶³¹ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 204 a 212.

⁶³² SCC de 11 de octubre de 2011 (Expediente 1950-2011, Gaceta 102): «El principio de anualidad o temporalidad tiene relación, de una parte, con los planes económicos y de inversión del gobierno central y, de otra, con el postulado de control que corresponde al poder legislativo sobre el ejecutivo. El principio de unidad presupuestaria, admite la doctrina, presenta tres vertientes: la unidad presupuestaria en sentido estricto, referido a la forma de presentación al Organismo Legislativo de un único documento presupuestario; la de universalidad presupuestaria, que requiere que todos los ingresos y todos

Hoy en el país se considera la conveniencia de contar con presupuestos plurianuales, señalando en este sentido ESCOBAR MENALDO y MORALES DE BATRES, que desde el ODC se considera que uno de los principios internacionales que hay que promover en la normativa guatemalteca es la pluri-anualidad de los presupuestos públicos, principio que permite que las políticas públicas sean sostenidas y prescindan de los ciclos electorales. En este punto existe un reconocimiento legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia presupuestaria en la legislación ordinaria, no así en la CPRG. La solución es que la obligación de la presupuestación plurianual sea un imperativo constitucional, que dé lugar a que, en la práctica, la plurianualidad sea el mecanismo de diseño y planeamiento de los distintos presupuestos del Estado. Ello transformaría la plurianualidad en norma. La anualidad, más bien, tiene que ser la excepción⁶³³.

Estrechamente unido al principio de unidad, se encuentra el **principio de temporalidad**, conforme al cual únicamente podrán aplicarse al presupuesto de un ejercicio (año fiscal-anualidad) los ingresos y gastos que se realicen durante el mismo⁶³⁴.

2.2.4.d. Principio de universalidad⁶³⁵. En un presupuesto se deben incluir todos los ingresos y los gastos del ente a que corresponde. Este principio también cuenta con proyección en los principios contables, concretamente el **principio de no**

los gastos o egresos figuren en el presupuesto, consignándose sus importes brutos e íntegros; la de unidad de caja, que exige que todos los ingresos han de fluir a una caja única para financiar todos los gastos del Estado (sus organismos, entes autónomos y entidades descentralizadas)» También en la SCC de 13 de noviembre de 2007 (Expediente 1688-2007, Gaceta 86).

⁶³³ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 147.

⁶³⁴ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, pág. 474.

⁶³⁵ El principio de universalidad, o de producto bruto, exige que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe «bruto» sin extraer saldos «netos». Esta norma es confundida algunas veces con el principio de unidad. Se ha señalado que la aplicación rigurosa de la regla podría conducir a situaciones absurdas que desnaturalizarían su finalidad, especialmente en lo referente a las actividades industriales y comerciales a cargo de entidades autónomas. En estos casos se prescinde del principio de universalidad y se traslada al presupuesto general únicamente el saldo neto (negativo o positivo) de la gestión de tales organismos. (GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 213).

afectación de los ingresos a gastos específicos⁶³⁶, o de especificación, conforme al cual todos los gastos tienen que estar perfectamente identificados en el presupuesto, sin que sean aceptadas partidas globales. Consecuencia de lo indicado es que no pueden realizarse más gastos que los especificados en el presupuesto, salvo en los casos expresamente autorizados y con los trámites que determinen las normas existentes sobre el sistema presupuestario⁶³⁷. Esto conlleva que el presupuesto debe contemplar toda la actividad fiscal del gobierno, calculando las rentas que ingresan por su producto bruto, sin realizar el descuento del costo de recaudación, el cual entra a figurar en la parte del presupuesto que se relaciona con los gastos. De esta forma, el legislativo, al aprobar los presupuestos, aprueba sin excepción toda la actividad financiera pública⁶³⁸.

2.2.4.e. Principio de especificación⁶³⁹. Todos los gastos tienen que estar perfectamente identificados en el presupuesto, sin que sean aceptadas partidas globales. No pueden realizarse más gastos que los especificados en el presupuesto, salvo en los casos expresamente autorizados y con los trámites que determinen las normas existentes sobre el sistema presupuestario.

La CPRG se refiere al mismo en su artículo 237, párrafo segundo, referido anteriormente al tratar del principio de unidad, contemplándolo la CC en su SCC de 13 de noviembre de 2007⁶⁴⁰; sin embargo, no regula lo relativo al principio de no afectación de ingresos y gastos, y, de hecho, existen varios impuestos cuya recaudación tiene destinos específicos. Esto opera en detrimento de la equitativa distribución de los ingresos, por lo que sería conveniente la inclusión de dicho principio en la legislación constitucional vigente⁶⁴¹.

⁶³⁶ Tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, sino que ingresen a rentas generales, de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones (*Ibid.*, pág. 214).

⁶³⁷ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, pág. 474.

⁶³⁸ *Ibid.*, pág. 470.

⁶³⁹ *Ibid.*, pág. 474.

⁶⁴⁰ SCC de 13 de noviembre de 2007 (Expediente 1688-2007, Gaceta 86).

⁶⁴¹ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 147.

2.2.4.f. Principio de especialidad. Es una derivación del principio de legalidad presupuestaria, cuyo contenido se traduce en reglas que limitan el crédito presupuestario o asignación en un triple sentido: en cuanto al tiempo de validez (*especialidad temporal*), en lo referente al monto máximo autorizado (*especialidad cuantitativa*), y en lo relativo al objeto o finalidad de la asignación (*especialidad cualitativa*)⁶⁴².

La CPRG reconoce el principio de especialidad presupuestaria, entendido como aquél mediante el cual los créditos deben tener un destino determinado, debiendo afectarse a un objetivo específico, con el fin de evitar toda confusión entre créditos. Por su parte, la Ley Orgánica de Presupuesto regula las transferencias y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto, siempre que se cumpla con los requerimientos establecidos en dicha ley. La existencia y aplicabilidad de esta norma ha sido efectiva para hacer eficiente el gasto público⁶⁴³.

2.2.4.g. Principio de equilibrio presupuestario. La idea de un equilibrio puramente financiero (contable) ha sido reemplazada por un equilibrio económico, manifestándose, de tal modo, una evolución de lo estático hacia lo dinámico⁶⁴⁴.

⁶⁴² GIULIANI FONROUGE se refiere a la especificación de gastos como un principio presupuestario, señalando que, conforme a este principio, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones. Habla, así de **presupuesto funcional**, haciendo referencia a una nueva forma de presentar el presupuesto, generalizada en Estados Unidos con el nombre de performance Budget. La ley fija el gasto máximo autorizado para cada sección, determinando según cálculos previos sobre la forma más eficaz de realización. No se presta tanta atención al control de utilización de las partidas autorizadas, como el control técnico y económico de la eficacia de los servicios a cargo de la administración pública. El presupuesto funcional prescinde de la clasificación tradicional que especifica los gastos en sí mismos, enumerándolos y clasificándolos por tipos, y pone de relieve el objeto a que ellos se destinan, los fines a realizar. Sus principales consecuencias han sido concretadas de la siguiente manera: 1) la mayor responsabilidad de los administradores, cuya acción adquiere importancia fundamental; 2) exige una reorganización de la misión y obligaciones de la oficina centralizadora del presupuesto, porque la responsabilidad en cuanto al detalle, se traslada a las entidades o funcionarios encargados de la realización; 3) modifica la naturaleza y alcances de la función legislativa, que si bien queda liberada de perder el tiempo en minucias presupuestarias, que le impiden consagrarse al examen de los planes o programas directivos, en cambio se ve dificultada su misión de control de los detalles de las realizaciones previstas y de las unidades de ejecución.(GIULIANI FONROUGE, C. M., op. cit., págs. 216 a 219).

⁶⁴³ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., op. cit., pág. 146.

⁶⁴⁴ GIULIANI FONROUGE, C. M., op. cit., pág. 184

Para garantizar el equilibrio presupuestario, manifiesta GARCÍAS-TORRES FERNÁNDEZ, se introducen límites a la potestad tributaria de los poderes públicos en tres ámbitos: admitiendo la existencia de déficit estructural, incrementando la regulación de la deuda pública y fijando límites para su volumen y, por último, se limita el gasto público⁶⁴⁵.

Con relación a Guatemala, en materia constitucional no existe regulación del principio de equilibrio presupuestario, pero, existen acuerdos políticos en la materia, que buscan disminuir el déficit presupuestario, como lo son los Acuerdos de Paz⁶⁴⁶.

Partiendo de la idea de que los problemas financieros son inseparables de la vida económica y social, la doctrina moderna considera que en determinadas circunstancias el equilibrio del conjunto de la economía nacional sólo puede lograrse mediante el déficit presupuestario, y de aquí su denominación de *teoría del déficit sistemático*, sin que ello signifique pretender que el presupuesto siempre deba estar en déficit, ni que este siempre resulte conveniente: se trata, únicamente, de propiciar un método activo para estimular la economía y combatir la crisis, por oposición al método pasivo de deflación de gastos preconizado antiguamente y de resultados inoperantes. Corresponde a un aspecto de la escuela desarrollada alrededor de la doctrina keynesiana⁶⁴⁷.

2.3. LA CONFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

2.3.1. Ingreso público.

Como cuestión previa, GARCÍA BELSUNCE clasifica las necesidades de la siguiente manera: **individuales** (las que surgen de la existencia del individuo, como la alimentación o el vestido); **colectivas** (surgen de la existencia de la colectividad como la salubridad o la educación); y **públicas propiamente dichas** (las que surgen de la existencia del Estado como organización jurídico-política de la

⁶⁴⁵ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 500.

⁶⁴⁶ ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 147.

⁶⁴⁷ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 186.

sociedad, así la justicia o la defensa etc.). Estas necesidades se satisfacen mediante la actuación interrelacionada del individuo, la colectividad y el Estado; pudiendo ser también las necesidades **divisibles** (aquéllas respecto de las cuales el servicio que las atiende se puede atribuir a una persona determinada) e **indivisibles** (las necesidades generales que se satisfacen con servicios también generales e indeterminados)⁶⁴⁸.

Tomando en consideración el tipo de necesidades que se financien, los recursos pueden ser:

1. **Cuando se trata de una necesidad individual** y corresponde, por tanto, un servicio de demanda voluntaria, ese servicio es divisible y su financiamiento se logra a través del instituto del precio. Este servicio puede ser prestado por el Estado y no por eso su financiamiento deja de ser un precio privado, mientras el mismo esté determinado por la oferta y la demanda.
2. **Cuando se trata de una necesidad colectiva**, también de demanda voluntaria y que dará lugar a un servicio divisible, el financiamiento de este servicio se logra con un precio, que se llama cuasi privado (el precio está regulado por el Estado atendiendo a circunstancias de interés público y que puede dejar un margen de utilidad) o público (el precio equivale al costo del servicio) o político (el precio es deficitario).
3. **Cuando la necesidad es colectiva pero la demanda es coactiva** (al particular no se le pregunta si quiere o no el servicio) la retribución del servicio divisible que satisface esta presunta necesidad se llama tasa, si se trata de un servicio jurídico o administrativo prestado por el Estado o contribución especial si se retribuye una obra pública o actividades económicas o sociales prestadas por el Estado u otros entes estatales o paraestatales.
4. **Cuando la necesidad es pública, no ya individual ni colectiva, de demanda coactiva** (no hay voluntariedad en la elección del servicio) y el servicio que la

⁶⁴⁸ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, págs. 669-670.

satisface es indivisible porque no se atribuye a persona determinada, el instituto financiero que retribuye ese servicio es el impuesto⁶⁴⁹.

Con relación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, manifiesta el CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN) que se han identificado una serie de debilidades estructurales en el presupuesto, como la falta de una carrera de servicio civil que asegure se contrate a los mejores candidatos y que incentive la eficiencia y el buen desempeño del personal; no se cuenta con un sistema de compras y contrataciones eficiente, que permita al Estado la ejecución de políticas públicas de forma oportuna y con transparencia; no se cuenta con un verdadero presupuesto por resultados, y aun hace falta trabajar en la transparencia. La Contraloría General de Cuentas presenta desafíos para poder convertirse en un instrumento efectivo para la rendición de cuentas de la gestión pública y disminución de la corrupción: el proceso de descentralización no ha avanzado, no ha sido ordenado ni responde a un modelo de desarrollo de país; la planificación estratégica y la planificación operativa de las instituciones de gobierno es muy deficiente en la calidad de su diseño. En la etapa de ejecución existe una alta discrecionalidad en la distribución del presupuesto y de las cuotas financieras, por parte de las instituciones, lo cual genera falta de previsibilidad (volatilidad) y problemas de sub-ejecución; sigue generándose la denominada «deuda flotante» que incrementa la deuda del gobierno sin controles adecuados, entre otras⁶⁵⁰, concluyendo que se debe:

1. Garantizar que las cifras aprobadas cuenten con fundamento técnico.
2. Mejorar la transparencia, rendición de cuentas y la calidad del presupuesto.
3. Introducir prácticas que permitan avanzar hacia un presupuesto técnicamente sólido.
4. Avanzar hacia marcos de presupuestación de mediano plazo con sólidos fundamentos.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, págs. 670-672.

⁶⁵⁰ CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN): *¿La propuesta del Presupuesto 2017 es más de lo mismo?* CIEN, Guatemala 2016. Disponible en: <http://www.cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/11/Policy-Paper-PPTO-2017-VF.pdf> (Fecha de consulta: 15.06.2017).

5. Identificar, promover y contratar funcionarios y empleados públicos que cumplan con requisitos de mérito y competencias.

Y proponiendo llevar a cabo reformas estructurales que permitan contar con presupuestos de mediano término que sean efectivos, eficientes, transparentes y flexibles⁶⁵¹.

2.3.1.a. Definición del ingreso público. Se trata de un concepto empírico. Se decía clásicamente que el recurso público era el ingreso del Estado para satisfacer los gastos públicos, pero esto ya ha quedado superado, ya que hay recursos, considerados tales por ser ingresos a la tesorería, que no van a financiar gastos públicos (como las operaciones de mercado abierto)⁶⁵².

2.3.1.b. Clasificación de los ingresos. Se puede dar la siguiente clasificación, con GARCÍA BELSUNCE:

1. **Recursos de derecho público y recursos de derecho privado.** En los primeros el Estado actúa como persona de derecho público y en el segundo, como persona de derecho privado. El impuesto, la tasa, las contribuciones especiales son los recursos de derecho público que el Estado obtiene en el ejercicio de su poder de imperio; son de derecho privado aquéllos que el Estado obtiene con la explotación de sus bienes o con la enajenación de los mismos, actuando de acuerdo a normas de derecho administrativo o de derecho privado.

2. **Recursos ordinarios y extraordinarios**, clasificación ya pasada de moda, pues hoy no se sabe qué es extraordinario, ya que todo parece serlo por las cifras y al mismo tiempo todo ha dejado de serlo por lo común.

3. **La clasificación tradicional es la que distingue los recursos en tres grandes categorías: liberalidades** (ingresos que obtiene el Estado por un acto gratuito de un particular o de un ente público), **recursos originarios** (se sub clasifican en: 1)

⁶⁵¹ *Loc. cit.*

⁶⁵² *Ibid.*, pág. 672.

rentas patrimoniales; 2) tarifas y 3) contribuciones de empresas) y **recursos derivados** (reconocen cuatro sub clasificaciones: tributarios, del crédito público, del poder de policía y de las gestiones de tesorería)⁶⁵³.

DELGADILLO GUTIÉRREZ menciona una clasificación básica que permite dividir a los ingresos en dos grupos: **ingresos provenientes del poder impositivo del Estado**, que se llamarán ingresos tributarios y **los demás ingresos**, con características diferentes, que se llamarán ingresos no tributarios, pudiendo incluirse en estos últimos: a) impuestos, b) aportaciones de seguridad social, c) contribuciones de mejoras, d) derechos, e) contribuciones pendientes, f) accesorios de contribuciones⁶⁵⁴.

Para la integración de los ingresos no tributarios es conveniente hacer una sub clasificación en **patrimoniales** y **crediticios**. Dentro de los primeros se podrían incluir la mayoría de los aprovechamientos y los provenientes de Organismos Descentralizados y de empresas de participación estatal, así como los productos. En los crediticios se integrarían a los ingresos derivados de financiamientos, tanto del sector central de la administración, como de organismos y empresas de participación estatal⁶⁵⁵.

Generalmente, se admite la distinción entre **recursos originarios o inmediatos** y **recursos derivados o mediatos**, según provengan del patrimonio del Estado o «deriven» de la economía privada y según la normalidad o accidentalidad del ingreso, los recursos han sido divididos en **ordinarios** y **extraordinarios**, pero este criterio corresponde a análoga clasificación de los gastos: recursos que antes eran calificados como extraordinarios o excepcionales (por ejemplo, el empréstito), han llegado a ser ordinarios en las finanzas modernas, de manera que la diferencia carece de significación⁶⁵⁶.

⁶⁵³ *Ibid.*, págs. 673-676.

⁶⁵⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H.: Principios de Derecho Tributario. LINUSA, 3ª edición, México, 1998, págs. 37-38.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, pág. 38.

⁶⁵⁶ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 241.

Finalmente, GIULIANI FONROUGE, propone la siguiente clasificación de los recursos del Estado:

1. **Provenientes de bienes y actividades del Estado:** Productos de bienes del dominio, empresas y servicios públicos e industriales y comerciales.
2. **Provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al poder de imperio:** 1) Tributos (Impuestos, tasas y contribuciones especiales, que a su vez pueden ser contribuciones por mejoras y otras contribuciones especiales) 2) Sanciones fiscales (multas, etc.) y 3) Crédito público y moneda⁶⁵⁷.

Los ingresos totales consignados en Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017 (PG17), ascienden a la cantidad de Q. 76.989.451.000,00, de los que constituyen ingresos corrientes: Q. 62.375.283.252,00, ingresos de capital: Q. 4.910.000,00, e ingresos de fuentes financieras: Q. 14.609.257.748,00⁶⁵⁸.

2.3.1.b.a. Ingresos tributarios. El Estado siempre ha tenido la necesidad de obtener recursos para realizar las actividades que tiene encomendadas; su fuente principal son los patrimonios de los particulares. Dichas aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones, impuestos o derechos. Se ejerce el poder tributario cuando se determinan los derechos o situaciones que, al producirse, se traducirán en la obligación por parte de los particulares de efectuar el pago de las contribuciones. Los hechos o situaciones que generan la obligación a los particulares de pagar contribuciones son determinados por el poder legislativo, en

⁶⁵⁷ *Ibid.*, pág. 244.

⁶⁵⁸ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República. Para el año 2016, se presupuestó un ingreso de Q. 70.796.305.204,00, correspondiendo a ingresos corrientes Q. 57.910.974.309,00, ingresos de capital: Q. 5.740.000,00, y de fuentes financieras: Q. 12.849.590.895,00 (art. 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República).

el ejercicio del poder tributario, al momento de promulgar las leyes correspondientes, las cuales se señalan en la ley de ingresos y son aplicables en el año fiscal. Es facultad del poder ejecutivo comprobar cuando se produjeron los hechos a situaciones que generan la obligación fiscal. También debe señalar la cuantía de los pagos⁶⁵⁹.

Son los ingresos tributarios la fuente de financiación pública por excelencia. Sin embargo, tales ingresos han sido muy sensibles a los efectos de la crisis económica, tanto por el descenso de las rentas sobre las que se basan los impuestos directos, como por el descenso en el consumo y la ralentización de la actividad económica, y, si bien es cierto que se han adoptado políticas dirigidas al incremento de la presión fiscal, con el consiguiente descontento social, la mayor tributación no ha supuesto un aumento en la recaudación en las cantidades necesarias para mantener el gasto público, en los niveles anteriores a la crisis⁶⁶⁰.

Los tributos presentan, como señala OSORNIO CORRES, los siguientes caracteres:

- a) Carácter público.
- b) Prestación en dinero o en especie. Normalmente los tributos son pagaderos en dinero, siendo menos frecuentes que consistan en especie.
- c) Es una obligación *ex lege*.
- d) Es una relación personal de derecho, obligatoria.
- e) Tiene por objeto proporcionar recursos al Estado para que este realice sus funciones.
- f) Deben ser justos, y
- g) No afectarse a gastos determinados⁶⁶¹.

⁶⁵⁹ OSORNIO CORRES, F. J., *op. cit.*, pág. 59. Ver también GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 254.

⁶⁶⁰ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 493

⁶⁶¹ OSORNIO CORRES, F. J., *op. cit.*, págs. 63-64.

Antiguamente se pretendía justificar el impuesto en las teorías contractuales o del seguro, en virtud de las cuales el gravamen era la contraprestación que el particular daba al Estado por los servicios que de él recibía. Esto equivalía a darle casi un carácter consensual, lo que está reñido con principios fundamentales y con la realidad que de los mismos resulta⁶⁶².

Los ingresos tributarios tienen su origen en el poder de imperio del Estado, por ello hay que excluir aquellos ingresos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y otros organismos, ya sean públicos o privados, como pueden ser los derivados de la explotación de sus propios recursos, y que constituyen los ingresos patrimoniales; y los recursos crediticios que, en virtud de un contrato específico y por su propia naturaleza, no obstante ser ingresos del Estado se tienen que reembolsar en su oportunidad, o los provenientes de multas, ya que no obstante representar ingresos para el Estado, su imposición tiene como antecedente un hecho ilícito y su finalidad es, ante todo, ejemplificativa y aflictiva, ya que con ella se pretende, más que otra cosa, imponer un castigo a quien incumple un mandato legal, y difundir su ejecución para desanimar la práctica de este tipo de conductas⁶⁶³.

La finalidad específica de los tributos se puede explicar en el hecho de que el Estado, como un ente destinado a la atención constante y permanente de los intereses generales de la colectividad, necesita obtener recursos para poder cumplir con su fin primordial de satisfacer las necesidades públicas; a través de la tributación se pretende obtener recursos para el cumplimiento de sus fines sociales⁶⁶⁴, aunque no existe ninguna disposición expresa que defina a los tributos como aquellas aportaciones que el Estado impone a los particulares con el fin principal de obtener recursos⁶⁶⁵.

⁶⁶² GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 676.

⁶⁶³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H., *op. cit.*, págs. 38-39.

⁶⁶⁴ HURTADO GARCÍA, P. G.: «Los tributos en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Análisis de sus alcances y efectos a la luz de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala», *Revista Jurídica* núm. XVI, primer semestre, 2012, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, pág. 23.

⁶⁶⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H., *op. cit.*, pág. 39.

Señala SOLER BEDIA que los juristas han desarrollado las teorías modernas sobre los tributos y su justificación y son los primeros en plantearse la justicia en el reparto de la carga tributaria. Para llegar a los planteamientos legales que se conocen en la actualidad, este desarrollo se ha hecho a través de teorías, que a su vez han generado formulaciones matemáticas que las desarrollan⁶⁶⁶: 1) Teoría del consumo⁶⁶⁷; 2) Teoría del cambio⁶⁶⁸; 3) Teoría del beneficio⁶⁶⁹; 4) Teoría del interés⁶⁷⁰; 5) Teoría del seguro⁶⁷¹; 6) Teoría de la equivalencia⁶⁷²; 7) Marginalismo⁶⁷³; 8) Teoría de la fuerza productiva⁶⁷⁴; 9) Teoría del sacrificio⁶⁷⁵; 10) Teoría de la moderación⁶⁷⁶; 11) Teoría del excedente de renta⁶⁷⁷; 12) Teoría de la

⁶⁶⁶ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, págs. 58-41

⁶⁶⁷ Se pagan los impuestos en proporción a lo que el individuo adquiere y por la que recibe una utilidad que es la que grava el Estado. Se trata de una teoría liberal en la que dos partes iguales (Estado y particular) se ponen de acuerdo por qué el pago de impuestos es ventajoso para las dos partes (*Ibid.*, págs. 58-72).

⁶⁶⁸ Argumentada por la Escuela Clásica (Senior, Bastiat), para la que las prestaciones de los súbditos serían la contraprestación debida por los servicios que el Estado presta (*Ibid.*, pág. 60).

⁶⁶⁹ Iniciada por Rousseau y Bentham y se enmarcaba entre las corrientes filosóficas del siglo XVIII y asumida por los partidarios de la teoría contractual del Estado (Grocio, Pufendorf), siendo el objeto del contrato por el que el contribuyente pagaba el impuesto la protección que el Estado otorga a sus súbditos (*Ibid.*, págs. 60-61).

⁶⁷⁰ Expuesta por BERLIRI plantea que no es el beneficio que pueda aportar a cada persona lo que hace que se quiera pagar impuestos, es el interés para que determinadas cosas ocurran (que haya servicios públicos, seguridad, etc.) lo que hace que el contribuyente quiera prestar su apoyo económico al Estado. El interés es una expectativa más fuerte que el mero beneficio (*Ibid.*, págs. 62-63).

⁶⁷¹ Enunciada por McCULLOCH y generalizada por THIERS, aparece a partir de la Teoría del Beneficio, donde se relaciona la protección del Estado con la persona y los bienes. La protección de la persona ha de ser igual para todos, de manera que por ella todos debemos contribuir de forma similar (*Ibid.*, pág. 63).

⁶⁷² Debe suponerse que, en la normalidad de los casos, los ciudadanos perciben un beneficio de lo que reciben del Estado (educación, transporte, etc.), y es por ese beneficio por el que deben contribuir impositivamente, en proporción a la utilidad de ese beneficio obtenido. Al estar desarrollada en una época plenamente liberal, uno de los principales servicios que prestaba el Estado era la de proteger la propiedad privada, de manera que ese servicio policial beneficiaba sobre todo a los ricos, motivo por el que se planteó un impuesto progresivo regulado por la riqueza, iniciándose de esta forma la progresividad fiscal (*Ibid.*, pág. 64).

⁶⁷³ La evolución de la teoría de la equivalencia dio lugar a estas teorías más avanzadas aparecidas a finales del siglo XIX que no solo consideraban la utilidad de los tributos, sino también la utilidad marginal (*Ibid.*, págs. 64-65).

⁶⁷⁴ El desarrollo es el fin último de la actividad económica y el factor fundamental para conseguirlo no es la riqueza, sino la «fuerza productiva» De esa forma el Estado tiene una función creadora, además de la que los individuos tienen de por sí (*Ibid.*, pág. 65).

⁶⁷⁵ Planteado por S. Mill, entre otros, considera que el tributo será proporcional al esfuerzo de quien lo paga, de manera que para un rico es mayor que para un pobre. El sacrificio es igual, cuando cada uno paga en función de un porcentaje del beneficio percibido. Esta teoría, en cualquiera de sus vertientes, desemboca en la defensa de un impuesto progresivo, desde un primitivo planteamiento en el que se pensaba que la proporción era un planteamiento adecuado, esta teoría ha tendido a ser proporcional y creciente (*Ibid.*, págs. 65-66).

⁶⁷⁶ El mayor grado de intervención estatal ha obligado a incrementar la carga fiscal de tal manera que su planteamiento en la actualidad lo haría injusto, de hecho, donde se practica solo se beneficia a quienes más tienen, pues el Estado no tiene presupuesto para intentar un desarrollo social que permita una permeabilidad entre las diferentes clases sociales. Los sistemas de protección necesarios en las modernas sociedades obligan a funcionar de acuerdo a otros planteamientos (*Ibid.*, pág. 67).

⁶⁷⁷ Entiende que la renta tiene dos componentes: el coste y el excedente. Es excedente es la parte de la renta que no es gasto necesario para mantener la eficacia del factor productivo, esta parte es la que ha de ser objeto de gravamen, de

importancia social de la renta⁶⁷⁸; 13) Teoría político-social⁶⁷⁹. Las más modernas teorías sobre imposición, son: a) el postulado de redistribución⁶⁸⁰; b) la Teoría normativa⁶⁸¹; c) la Teoría de la renta extensiva⁶⁸²; d) Teoría de la renta consumida⁶⁸³; y e) la Teoría del consumo improductivo⁶⁸⁴.

En el PG17, los ingresos tributarios alcanzan la cantidad de Q. 57.994.800.000,00⁶⁸⁵, un 106,30% respecto de los ingresos consignados por este concepto en el PG2016, que ascendían a Q. 54.555.750.000,00⁶⁸⁶.

Señala el CIEN que se proyectan unos ingresos tributarios que alcanzarán en 2017 los Q. 57.994,8 (equivalentes al 10,4% del PIB). Sin embargo, en esta estimación se incluyen «bolsones» de otros impuestos (Q. 1.400 millones en directos y Q. 1.800 millones en indirectos). En los últimos años se ha tendido a sobreestimar los ingresos tributarios, por lo que se hace más apremiante que estas estimaciones tengan un sólido fundamento técnico y se detenga la práctica de incluir estos

manera que al crecer más se debe gravar de forma más alta. Sus detractores alegan la dificultad que existe para identificar los dos componentes mencionados y hay que acudir a planteamiento sociológicos o económicos difíciles de encajar en el mundo jurídico (*Ibid.*, pág. 67).

⁶⁷⁸ Plantea que los primeros niveles de renta deben tener una proporción menor de gravamen que los sucesivos, proponiendo la progresividad. El fundamento está en las necesidades, las que cubre los primeros niveles de renta son más importantes que las que gravan los sucesivos (Chapman). La importancia está en saber cuál es la importancia social de cada nivel de renta, pero tiene la virtud de entender que la progresividad debe de existir en todos los niveles, escaladamente cada nivel de renta superior tiene una tributación algo mayor (*Ibid.*, pág. 67).

⁶⁷⁹ No intenta buscar argumentos científicos, solo se basa en la necesidad de obtener fórmulas que mitiguen la desigualdad económica y en la imposición progresiva encuentran su argumento (Escuela de Chicago). La falta de fondo material fue el principal motivo de crítica, la progresividad no puede basarse solo en la equidad (*Ibid.*, *op. cit.*, pág. 68).

⁶⁸⁰ WAGNER es el primero que entendió que solo se puede denominar «redistribución» a la que beneficia a los económicamente débiles, entendiendo que los impuestos tienen una doble finalidad: un sentido puramente financiero que recauda para hacer frente a las necesidades económicas de un Estado y una misión político social (*Ibid.*, pág. 71).

⁶⁸¹ Considera la economía de mercado como el mecanismo perfecto, aunque produce desajustes. La intervención pública debe ir encaminada a remediar estos desequilibrios. Se preocupa de los programas de ingresos y gastos públicos que puedan contribuir a la gestión eficaz en el contexto de la economía de mercado (*Ibid.*, pág. 71).

⁶⁸² Planteada por el Informe Carter, elaborado en los años setenta del pasado siglo, postulaba que el impuesto más justo es el que recae sobre la renta a la que hay que adicionar todos los ingresos y aplicar una tarifa progresiva (*Ibid.*, pág. 71).

⁶⁸³ Iniciada en el Informe Meade (1978), se aplica solo al consumo y no al ahorro, la forma de hacerlo sería por el saldo de los movimientos de tesorería. Desarrollada por las ideas conservadoras de los años ochenta, se acentúa su influencia a raíz de la desaparición de los sistemas de economía socialista de los países del este de Europa (*Ibid.*, pág. 72).

⁶⁸⁴ Contraria a aquellas teorías que tienden a mejorar el bienestar social, argumenta que la actividad tributaria es un mal menor que hay que reducir al mínimo posible (J. B. Bay) (*Ibid.*, pág. 72).

⁶⁸⁵ Artículo 1 Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

⁶⁸⁶ Artículo 1 Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

«bolsones». Además, esta práctica hace menos transparente la estimación del presupuesto de impuestos específicos que luego se utiliza como base para calcular transferencias a distintas entidades⁶⁸⁷.

2.3.1.b.a.a. Directos. Los ingresos tributarios que se originan en los pagos que realizan las personas naturales y las entidades públicas y privadas al Estado, en concepto de gravámenes sobre el ingreso, la renta y el patrimonio. Se subdivide en los siguientes grupos: **Impuesto sobre la renta** (impuestos que gravan las rentas, utilidades o ganancias netas de las empresas públicas y privadas, cualquiera sea su forma jurídica y de las personas naturales o físicas, la unidad familiar y en ciertos casos, la sucesión indivisas o agropecuarias, domiciliadas o situadas en el territorio nacional); **impuesto sobre ganancias de capital** (gravámenes que se conocen con las designaciones de impuestos «a las ganancias». Se incluye en este grupo los ingresos provenientes de los impuestos que recaen sobre los incrementos patrimoniales debidos al mayor valor adquirido en el tiempo por los activos); **impuesto sobre el patrimonio** (ingresos originados por el impuesto a la tenencia de patrimonio, los impuestos especiales sobre el patrimonio y sobre las transferencias onerosas y gratuitas del mismo); **impuestos municipales** (que gravan la propiedad de bienes muebles e inmuebles, y otros impuestos varios municipales, no especificados anteriormente); y **otros impuestos directos** (recursos originados en la aplicación de impuestos directos no incluidos anteriormente)⁶⁸⁸.

Este rubro presupuestario alcanza en el PG17 la cantidad de Q. 21.004.300.000,00, frente a los Q. 19.539.010.000,00 del PG16, lo que supone un incremento de Q. 1.465290,00⁶⁸⁹.

⁶⁸⁷ CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN), *op. cit.*

⁶⁸⁸ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. 5ª edición. Guatemala, junio 2013, págs. 178-180.

⁶⁸⁹ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

2.3.1.b.a.b. Indirectos. Ingresos tributarios originados en los pagos que realizan las personas naturales y entidades públicas y privadas, al Estado, en concepto de gravámenes sobre la producción, compra, importación, venta, exportación de bienes o servicios y que trasladan a los costos de producción o comercialización. Se subdivide en los siguientes grupos: **Impuestos a las importaciones** (gravan la introducción de mercancías extranjeras al país, pagados por declaración jurada o por timbres aduaneros); **impuestos sobre productos industriales y primarios** (recursos que percibe el Estado por la exploración y explotación por terceros de recursos naturales no renovables -yacimientos mineros y de hidrocarburos-, además de los ingresos originados por impuestos sobre bienes de consumo, tales como: tabaco manufacturado, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, lubricantes, combustibles, etc.); **impuesto al valor agregado** (incluye el impuesto sobre la venta de bienes y servicios en general, contrato de obras, servicios técnicos y profesionales, con la particularidad que su base tributaria comprende sólo el valor que se añade en cada etapa del ciclo económico de la mercancía o servicio, cualquiera sea su forma de percepción -declaración jurada y timbres-); **impuestos internos sobre servicios** (aquellos impuestos sobre servicios -excluido el impuesto al valor agregado- que gravan solamente una de las etapas del proceso -extracción, producción, comercialización- del bien o servicio); **impuestos financieros** (ingresos originados en impuestos sobre operaciones de crédito, cambio, bolsa, seguros y similares); **impuesto sobre circulación de vehículos** (ingresos provenientes de utilización de vehículos terrestres, marítimos y aéreos en el territorio nacional); **impuesto fiscal por salida del país** (recursos originados en la aplicación de gravámenes a la salida del país, de personas naturales); y **arbitrios municipales** (ingresos que perciben los gobiernos locales por aplicación de impuestos que gravan las actividades industriales, comerciales, de servicios y sobre las diversiones y espectáculos y otras de diversa índole)⁶⁹⁰.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, págs. 180-182.

En el PG17 se han consignado en este concepto Q. 36.990.500.000,00, frente a los 35.016.740.000,00 del PG16⁶⁹¹.

2.3.1.b.b. Ingresos no tributarios. Se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar el presupuesto. De ello se puede derivar la existencia de **ingresos patrimoniales** e **ingresos crediticios**, los primeros se identifican con aquellas cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza, es decir, por el manejo de su propio patrimonio, y los segundos son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías: financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad⁶⁹².

La Dirección General del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Finanzas de Guatemala (MINFIN), indica que son ingresos no tributarios los provenientes de fuentes no impositivas, que contienen el concepto de contraprestación, tales como:

- tasas⁶⁹³,
- derechos⁶⁹⁴,
- arrendamientos⁶⁹⁵,
- multas⁶⁹⁶,

⁶⁹¹ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

⁶⁹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H., *op. cit.*, págs. 39-41.

⁶⁹³ Ingresos derivados de los importes pagados al Estado en virtud de la entrega de un bien o la contraprestación de un servicio público. Pueden ser **sobre el transporte terrestre** (cobros al transporte terrestre, tales como peajes, pontazgos - derechos por pasar puentes-, licencias para conducir, etc.); **sobre el transporte marítimo** (cobros por la utilización de instalaciones portuarias, sean marítimas, fluviales y lacustres y las que gravan las actividades del transporte marítimo de navegación); **sobre el transporte aéreo** (cobros que se hacen a las compañías aéreas y a particulares, por el uso de las instalaciones aéreas y la concesión de matrículas, licencias a aeronaves y concesiones del transporte aéreo); **sobre el comercio** (comprende los cobros sobre comercio tales como patentes, cuotas anuales de inscripción de empresas, y otras sobre esta actividad); **sobre la industria** (cobros por operaciones industriales, cuotas de arancel del Registro Mercantil, licencias industriales varias, etc.); y **tasas y licencias varias** (comprende otras tasas y licencias varias).

⁶⁹⁴ Derechos consulares y migratorios, derechos de inscripción, examen y matrículas y otros

⁶⁹⁵ Recursos originados por el arrendamiento de edificios, maquinarias, equipos e instalaciones, a terceros.

⁶⁹⁶ Ingresos que se perciben por multas aplicadas por infracciones e incumplimiento a leyes, reglamentos, disposiciones y otras normas legales relacionadas con aspectos no tributarios, de previsión social y otros, *originadas por ingresos no*

- contribuciones por mejoras⁶⁹⁷,
- otras⁶⁹⁸.

Los ingresos no tributarios presupuestados en el PG17 ascienden a Q. 603.129.082,00 frente a los Q. 602.471.212,00 del PG16⁶⁹⁹.

2.3.1.b.b.a. Ingresos patrimoniales. También se denominan originarios o demaniales porque el Estado ejerce su dominio. Los ingresos patrimoniales comprenden, a su vez, dos tipos: **ingresos patrimoniales del dominio público** (son bienes cuya nota común es que son comunes a todos, que se originan de

tributarios (multas a vehículos, por infracción del Reglamento de Tránsito, a bancos, y otras), *originadas por ingresos de previsión social* (por atraso en el pago de cuotas patronales y laborales a los servicios de previsión social) y *otras multas* (otras multas).

⁶⁹⁷ Comprende las **contribuciones instituidas** para costear la obra pública que produce la valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado.

⁶⁹⁸ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, págs. 183-187. Se incluyen también en este epígrafe los ingresos procedentes de **intereses por mora** (ingresos que se perciben por el cobro de intereses por mora, ante el incumplimiento de obligaciones de carácter no tributario, de previsión social y otros conceptos), así como otros ingresos no tributarios como: *Ganancias en operaciones cambiarias* (ingresos producidos por los recargos sobre el comercio exterior, con base a las modificaciones en el tipo de cambio); **timbre de control fiscal** (ingresos por la venta de Timbre de Control Fiscal utilizado para comprobar que los productos afectos que se comercializan en el mercado nacional han cumplido con el pago de sus obligaciones tributarias, especialmente bebidas y cigarrillos); **extinción de dominio** (ingresos producidos por ganancias, frutos, productos, rendimientos o permutas de origen o procedencia ilícita o delictiva a favor del Estado) y **otros ingresos no tributarios** (otros ingresos producidos por otras ganancias extraordinarias no especificadas). Además, el «Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público» del Ministerio de Finanzas, menciona:

- Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social;
- Venta de bienes y servicios de la administración pública;
- Ingresos de operación, provenientes de la venta de bienes y/o la prestación de servicios que realizan las empresas públicas y que hacen el objeto principal de su actividad o que tienen carácter de regulares y conexos con ella;
- Rentas de la propiedad;
- Transferencias corrientes y de capital provenientes de subsidios o donaciones del sector público, privado o de gobiernos e instituciones extranjeras, no sujetas a contraprestación en bienes y/o servicios;
- Recursos propios de capital, provenientes de la venta y/o desincorporación de activos fijos, activos intangibles, el incremento de la depreciación y amortización acumulada;
- Venta de títulos y valores, acciones y participaciones de capital;
- Recuperación de préstamos de corto y largo plazo;
- Disminución de otros activos financieros;
- Endeudamiento público interno y externo;
- Incremento de otros pasivos e incremento de patrimonio.

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, págs. 188-206.

⁶⁹⁹ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

bienes destinados al disfrute de toda la comunidad, como las playas, parques, puertos, museos, etc., que son inembargables e imprescriptibles) y **del dominio privado** (que son de uso particular; que están afectos al uso de personas determinadas por su adquisición, arrendamiento, administración u otras forma de contratación, que si son susceptibles de enajenación y prescripción). Estos bienes, de dominio público o privado, dan lugar a otra clasificación de cinco especies de ingresos patrimoniales: del dominio territorial (tierras), del forestal (bosques), del minero (minas), del financiero (acuñación de moneda) y del comercial e industrial (dividendos, precios, etc.)⁷⁰⁰.

2.3.1.b.b.b. Empresas y servicios del Estado. Antiguamente el Estado sólo tenía a su cargo la atención llamada primaria de la población (justicia, educación, policía y defensa), pero en la época contemporánea, su actividad ha debido ampliarse e incluir sectores que antes estaban reservados a los particulares. Así llegó a encargarse de la prestación de los servicios públicos y más tarde a desempeñar tareas de índole meramente comercial o industrial. Si bien en los últimos años se produjo a nivel mundial un importante proceso privatizador de algunos servicios públicos y el abandono de tareas comerciales o industriales desempeñadas por el Estado, subsisten aún actividades de índole diversa. Su naturaleza jurídico-financiera es variada, no siempre claramente definida, y el carácter de sus ingresos es de tipo privado o público, según la actividad cumplida, resultando difícil en ciertos casos la atribución a una u otra categoría, por lo cual suele hablarse de ingresos de tipo mixto cuando incluyen elementos de ambas. La materia se relaciona con el problema de los precios. Se habla de **precios privados** cuando son establecidos con arreglo a las leyes de mercado por lo cual no tienen carácter tributario; de **precios públicos**, si son establecidos unilateralmente en forma diversa a la del mercado libre, pero con el propósito de cubrir gastos; y de **precios políticos** cuando se fijan tarifas inferiores al costo de producción de los servicios mismos⁷⁰¹.

⁷⁰⁰ HERNÁNDEZ B., C. J.: «Los ingresos públicos». Revista de Derecho Público núm. 17, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, págs.81-82.

⁷⁰¹ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 250-251.

Las empresas públicas son empresas de propiedad del Estado, sea municipal, provincial o nacional. En muchos casos, se administran como una empresa privada en la que el conjunto de las acciones es propiedad del Estado, por lo que se denominan empresas de propiedad estatal y en otros pueden parecerse a las ONG, en cuanto a que no necesitan producir ganancias⁷⁰². Así, señala CABRERA MÁRQUEZ, la calidad del Estado empresario se adquiere a través de las llamadas empresas estatales, necesarias en algunos casos, pese a que incrementan el intervencionismo en la economía. Las reglas básicas estatales exigen del Estado, primero, que acepte someterse al derecho privado cuando actúe en el campo privado y, segundo, que siga actuando soberanamente, sin abandonar sus prerrogativas y privilegios mediante la intervención⁷⁰³, considerando KAPLAN que las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos para tareas, programas y proyectos que no se encuadran en lo que se define como actividades normales o legítimas del Estado (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, urbanización, regionalización)⁷⁰⁴.

Su razón de ser se plantea cuando la administración pública debe cubrir una demanda de servicios que por consideraciones políticas o por razones de costos son prestados por el Estado. Debido a los altos costos fijos y el tiempo que demora la reducción de los costos promedio, las posibilidades de pasar estos servicios al sector privado son escasas⁷⁰⁵.

Existen argumentos en contra del control público de las empresas, pues a menudo las empresas estatales trabajan con un rendimiento inferior al promedio, se sustraen del efecto de la competencia y no tienen que desarrollar la flexibilidad y la orientación hacia los clientes que deben demostrar las empresas privadas⁷⁰⁶.

⁷⁰² RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 224.

⁷⁰³ CABRERA MÁRQUEZ, M. A.: «Gestión privada o gestión mixta de las empresas públicas». *Cuadernos de Sociología*, núm. 3-4, julio 2006, pág. 171.

⁷⁰⁴ KAPLAN M.: *El Estado Latinoamericano*, *op. cit.*, pág. 187.

⁷⁰⁵ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 224-225.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, pág. 225.

Las empresas públicas pueden funcionar como empresas privadas y producir bienes y servicios a precio de costo o con un beneficio limitado. Existe la posibilidad de que la mayor eficiencia o la diferente concepción del servicio por parte de la empresa privada conviertan una actividad con pérdida en un campo de negocio lucrativo. Sin embargo, el cumplimiento de las funciones por parte del sector privado tiene que ser supervisado y controlado⁷⁰⁷.

El Estado y las empresas públicas van asumiendo las responsabilidades y los costos de satisfacción de las principales necesidades colectivas y un creciente papel en el financiamiento público de la producción y de otras actividades económicas y sociales, para la estructuración de las bases y la provisión de requisitos de posibilidad y expansión de la gran empresa. La extensión en el número de funciones y empresas del Estado se interrelaciona de manera directa con el aumento de los costos y riesgos de un número también creciente de grandes proyectos de inversión como parte de las condiciones generales de producción y de desarrollo del neocapitalismo periférico⁷⁰⁸.

Dentro de las empresas públicas puede mencionarse también la **empresa mixta**, que no es de reciente creación, pues su origen se remonta al medioevo, con los primeros bancos y las grandes casas de comercio constituidas bajo coparticipación económica, brota como otro medio de gestión de los servicios públicos, y se define por CABRERA MÁRQUEZ como «la sociedad de gestión indirecta combinada de economía mixta inspirada en una tercera vía para fortalecer al EB, en el área empresarial; es una entidad constituida bajo la forma de sociedad mercantil con capital integrado por aportes de socios del sector público del Estado y de particulares, orientada a desarrollar, para beneficio general, los servicios públicos, actividades comerciales, agrícolas, turísticas e industriales y programas de fomento e inversión, mediante la administración conjunta de ambas clases de socios»⁷⁰⁹.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, págs. 225-226.

⁷⁰⁸ KAPLAN M.: *El Estado Latinoamericano*, *op. cit.*, págs. 188-189.

⁷⁰⁹ CABRERA MÁRQUEZ, M. A., *op. cit.*, págs. 172-174.

La aplicación de la empresa mixta es recomendable en Guatemala con aportes constituidos por bienes del Estado. La CPRG señala algunas áreas susceptibles de explotación conjunta:

- a) El art. 125 establece la posibilidad de explotar en forma técnica y racional, por utilidad y necesidad públicas, los recursos naturales no renovables, especialmente, los hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables.
- b) Art. 126 trata de la reforestación.
- c) El art. 127, referido a las aguas, y el 128, a su aprovechamiento.
- d) El art. 129, trata de la electrificación.

La empresa mixta debe destinarse a desarrollar un objeto social de interés general, en congruencia con los postulados previstos en los arts.118 a 121 y 125 a 127 de la CPRG⁷¹⁰.

2.3.1.b.b.c. Crédito público y moneda. Constituye un medio de obtención de ingresos. Este tipo de ingreso era considerado anteriormente como extraordinario; sin embargo, se ha convertido en ordinario en la medida que las operaciones de endeudamiento financian de modo permanente e indiscriminado todos los gastos de los presupuestos Generales del Estado⁷¹¹.

En esta categoría de recursos públicos cabe señalar tres tipos diferenciados: 1) el empréstito propiamente dicho, que responde a necesidades financieras, forma clásica del crédito estatal; 2) los anticipos, bonos o letras de Tesorería, para satisfacer necesidades secundarias; 3) los procedimientos de emisión de moneda⁷¹².

⁷¹⁰ *Ibid.*, págs. 174-176.

⁷¹¹ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 256.

⁷¹² *Ibid.*, pág. 256.

2.3.1.b.b.d. Sanciones fiscales. El incumplimiento de las obligaciones fiscales origina la aplicación de sanciones de diversa índole, que generalmente revisten carácter pecuniario (multas y comiso), pero que en ciertos casos llega hasta las penas privativas de libertad. Su función es variada, principalmente de carácter represivo e intimidatorio. Muy controvertida es la naturaleza de tales sanciones, variando las opiniones desde quienes las consideran como parte integrante del derecho penal ordinario, hasta los que creen en su autonomía dogmática (derecho financiero penal)⁷¹³. Por supuesto que cualquiera que fuere su condición jurídica, no puede decirse que este rubro constituya una fuente de recursos para el Estado, ni que origine ingresos en términos presupuestarios⁷¹⁴.

2.3.2. Gasto público.

La actividad financiera se canaliza a través de la institución del presupuesto el cual, en materia de gasto público, se presenta como un único instituto jurídico esencial en cuanto que la ordenación jurídica de los gastos y los pagos debe cumplir siempre el principio de especialidad presupuestaria, en su vertiente cuantitativa, cualitativa y temporal⁷¹⁵.

En tanto los autores pertenecientes a la escuela moderna consideran que paulatinamente se ha elaborado un nuevo concepto del gasto público, de naturaleza económico-social, en reemplazo de la anterior concepción de tipo jurídico, otros que se mantenían fieles a la idea tradicional de finanzas «neutrales», reconocen la evolución producida y la necesidad de atribuir a la definición clásica una significación extensiva. De acuerdo con esta nueva orientación, no es indispensable para caracterizar el gasto público que la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, sino que también pueden serlo por entidades de tipo privado

⁷¹³ *Ibid.*, págs. 255-256.

⁷¹⁴ *Ibid.*, pág. 256.

⁷¹⁵ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 494.

o semiprivado de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico-social⁷¹⁶.

LEÓN GUTIÉRREZ, ESCOBAR GALLO y GUTIÉRREZ LONDOÑO como un proceso mediante el cual el Estado, por medio de los diferentes niveles de gobierno: ministerios, departamentos administrativos nacionales, regionales y municipales, al igual que los diferentes grados de gobierno, como departamentales y regionales, ejecuta inversiones y erogaciones para cumplir con su función de propender por el crecimiento y desarrollo del país, con miras en el tiempo a generar bienestar en la sociedad. El gasto público se dirige a la satisfacción de necesidades de naturaleza individual o colectiva de los asociados, concepto referido a la sociedad⁷¹⁷. Por su parte, GARCÍA BELSUNCE señala que el gasto público como la erogación monetaria efectuada por autoridad competente, en virtud de una autorización legal previa, para la satisfacción de necesidades públicas; destacando en la definición tres elementos: la erogación, elemento de carácter económico; la autoridad competente, que es la que la Constitución y las leyes determinen; y las «necesidades públicas», elemento de es de carácter político, económico y social, es el que hace a la finalidad u objeto del gasto y, siendo determinante para su calificación⁷¹⁸.

Como indica GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, el gasto público puede ser estudiado desde una triple perspectiva: a) como conjunto de institutos jurídicos en su manifestación de necesidades públicas; b) como serie de relaciones jurídicas en las que el objeto central de estudio será la función financiera del gasto público, c) como flujo monetario que representa la salida de fondos de las cajas públicas, y está directamente relacionado con la aprobación y ejecución del presupuesto, el cual actúa como un instrumento de control de la actividad financiera⁷¹⁹.

⁷¹⁶ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 233.

⁷¹⁷ LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E., *op. cit.*, pág. 405.

⁷¹⁸ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, págs. 689-690. En sentido parecido, GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 228-230 y 235.

⁷¹⁹ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público», *op. cit.*, págs. 301-302.

En concordancia con la misión del Estado moderno, la función del gasto público, ha pasado de neutra que era en las finanzas clásicas, a ser activa en las modernas, esto es, con finalidad *extra-fiscal*. El intervencionismo social que deriva de la intervención económica, se orienta hacia fines políticos (propaganda directa o indirecta, propósitos electorales), sociales (ayuda familiar, subsidios por desocupación) o económicos (control de precios, nacionalizaciones) y asigna al gasto público no solamente la finalidad niveladora, sino propósitos de regulación económica o de estímulo de las actividades privadas (principios del multiplicador y de aceleración). En los últimos años la globalización de la economía, el predominio de políticas neoliberales con marcado acento hacia la competencia y la privatización de importantes actividades anteriormente a cargo del Estado, dan vigencia a una concepción donde el Estado abandonó ciertas funciones que lo caracterizaban dentro de la anterior concepción intervencionista⁷²⁰.

El gasto público resulta ser uno de los instrumentos más importantes en la gestión de recursos públicos como lo son los ingresos públicos y que, además, cobra relevancia en el caso de una crisis económica aguda como la que se ha producido en los últimos años. De esta manera, la importancia del control del gasto público está directamente relacionada con el EB puesto que, si los recursos son escasos, se ha de garantizar la mejor distribución de los mismos para que se obtenga el máximo rendimiento en el mantenimiento de dicho Estado⁷²¹.

El aumento de los gastos públicos, lento primero y acelerado en los últimos tiempos, es un hecho de carácter mundial que obedece a causas diversas. Entre las **causas aparentes** del crecimiento del gasto, cabe mencionar en primer lugar **las variaciones del valor de la moneda** que obliga a ponderar las cifras absolutas para homogeneizar los términos de la comparación; así como también la **evolución producida en las reglas sobre contabilidad pública y derecho presupuestario**,

⁷²⁰ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 230-231.

⁷²¹ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 494

al modificar la forma de computar las erogaciones⁷²². Igualmente debe distinguirse entre el **crecimiento absoluto** y el **relativo** de los gastos, ya que Estos no asumen idéntica significación económica ante las transformaciones territoriales operadas, el aumento de la población y el desarrollo de la producción y de la renta nacional. Finalmente, enumera *casos reales* que determinan el aumento de los gastos, entre los que se citan: 1) *Gastos militares*; 2) *Expansión de la actividad del Estado*⁷²³; 3) *Aumento internacional de toda clase de costos*; y 4) *Burocracia y presión política*⁷²⁴.

El aspecto formal del gasto público exige que la previsión de los ingresos sea suficiente para la financiación de los gastos. En este punto, la estabilidad presupuestaria es básica con relación a la planificación general de la actividad económica del Estado y resulta aplicable a todas las administraciones públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada permita la imprescindible estabilidad económica interna y externa necesaria para el desarrollo de una economía en crecimiento. Aunque la estabilidad presupuestaria no tendría por qué incidir en la definición de justicia en el gasto, acaba siempre por determinar un límite del gasto público⁷²⁵.

Finalmente, cuando se habla de techo de gasto se hace referencia a un concepto sintético de gasto público, sin entrar a diferenciar las distintas partidas que lo componen. A esta opción adoptada habría que oponer aquellas posturas que reclaman la necesidad de establecer un techo de gasto con carácter analítico, de forma que exista partidas intocables o protegidas por su consideración de

⁷²² Por ejemplo, cuando se pasa del sistema de resultado neto al de producto bruto, que determina la inscripción de gastos que anteriormente existían, pero no se contabilizaban por separado, o al suprimirse cuentas especiales que con fricciones contables ocultan gastos reales (GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 231).

⁷²³ Han facilitado la expansión de la actividad del Estado: a) nuevas actividades, por servicios públicos; b) cargas de seguridad social y organización de entidades para administrarlas; c) realización de obras y trabajos públicos como medio de prevenir o combatir circunstancias adversas de la coyuntura económica; d) necesidad de crear nuevos servicios administrativos por exigencias del aumento de la renta privada; e) organización de controles por la expansión de los negocios y la necesidad de amparar a los consumidores; f) extraordinarios gastos de urbanización originados por el surgimiento de nuevos núcleos de población y por el crecimiento desmesurado de los existentes (*Ibid.*, pág. 232).

⁷²⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, págs. 231-232.

⁷²⁵ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, págs. 494-495.

esenciales dentro del Estado social y, en consecuencia, el techo de gasto recaiga sobre otras partidas más prescindibles⁷²⁶.

En el PG17, establece el artículo 6⁷²⁷, por lo que se refiere al presupuesto de egresos, que aprueba el Presupuesto General de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, en el monto de setenta y seis mil novecientos ochenta y seis millones cuatrocientos cincuenta y un mil quetzales (Q. 76,986,451,000,00), correspondiendo a funcionamiento: Q. 51.236.732.654,00, a inversión: Q. 13.656.698.358,00, y a deuda pública: Q. 12.096.019.988,00, siendo su cuantía en el PG16 de setenta mil setecientos noventa y seis millones trescientos cinco mil doscientos cuatro quetzales (Q. 70.796.305.204,00)⁷²⁸.

Según el CIEN, para 2017 se solicita una asignación presupuestaria que sigue privilegiando el gasto de funcionamiento que pasaría de un 8% del PIB en 2006 a un 9,3% en 2017, mientras que en el mismo periodo la inversión pasaría de un 5,3% del PIB a un 2,7%, y el servicio de la deuda pública de un 2,6% a un 2,3% del PIB⁷²⁹.

2.3.2.a. Clasificación. Múltiples son los criterios clasificatorios del gasto público, dependiendo su elección del punto de vista que se adopte. Así GIULIANI FONROUGE los clasifica con base en diferentes criterios:

1. Por un criterio administrativo. Tradicionalmente los gastos se distribuían según su objeto, en **anexos, incisos, ítem y partidas**, que correspondían a las ramas de la administración. Dicha clasificación puede completarse con otra basada en los

⁷²⁶ *Ibid.*, pág. 505.

⁷²⁷ Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República

⁷²⁸ Artículo 6 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República. Funcionamiento: Q. 46.046.745.909,00, Inversión: Q. 12.300.618.276,00, y deuda pública: Q. 12.448.941.019,00.

⁷²⁹ CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN), *op. cit.*

caracteres o naturaleza de las erogaciones, pudiendo hablarse de **gastos permanentes** y de **gastos variables o irregulares**.

2. **Por un criterio económico**. Se establece la diferenciación entre **gastos de funcionamiento** (gastos operativos) y **gastos de capital** (o gastos de inversión)⁷³⁰. Otra clasificación habla de **gastos por servicios** (hay redistribución mediante el cambio del dinero por un servicio prestado o una cosa entregada) y **gastos de transferencia** (no hay entrega de bienes o de mano de obra, ya que los gastos se efectúan sin contravalor, con un propósito exclusivamente redistributivo). Finalmente, también suelen clasificarse los gastos en **productivos** (aquellos destinados a desarrollar medios de producción y a servicios prestados a particulares), e **improductivos económicamente** (corresponden a los destinados a asegurar el orden público, así los de administración, justicia, policía, etc.).

3. **Por las finalidades y funciones**, las erogaciones se agrupan en la forma siguiente: 1) **Clasificación institucional**, atiende a la estructura organizativa del Estado y expone las distintas instituciones que ejecutan el presupuesto; 2) **Clasificación económica y por objeto**, es demostrativa del contenido del gasto público y sirve para analizar los efectos de la actividad estatal en la economía. Las sucesivas desagregaciones permiten identificar la naturaleza específica del gasto; y 3) **Clasificación geográfica**, tiene por objeto poner en evidencia el lugar geográfico donde se destinan las erogaciones⁷³¹.

RESICO clasifica el gasto público:

- a) **Bienes y servicios**. Existe una serie de bienes que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares, como la defensa, la seguridad y determinados servicios públicos que se ofrecen en condiciones monopolísticas

⁷³⁰ La clasificación de los gastos en corrientes o de capital tiene naturaleza presupuestaria (GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 673. Ver también RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 210-211).

⁷³¹ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 235-238.

- b) **Transferencias.** Pagos por los cuales los que reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio, como los gastos de seguridad social. No representan una demanda directa por parte del sector público sobre la capacidad productiva de la nación
- c) **Inversión.** Está constituido por los bienes inmuebles, muebles, etc. que el Estado compra porque los necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Generalmente, la importancia macroeconómica otorgada a estos gastos es más alta. El uso de las inversiones suele implicar determinados gastos consuntivos recurrentes⁷³².

El MINFIN, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, establece una **clasificación económica del gasto** en los siguientes términos:

a) Gastos corrientes. Comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

- 1) **Gastos de consumo:** Son las erogaciones que realiza la administración central y entidades sin fines empresariales, en la producción de bienes y servicios públicos destinada directamente a las comunidades. Los gastos destinados a este fin comprenden las remuneraciones, los bienes y servicios adquiridos, menos los aumentos de existencia, la depreciación y amortización y los pagos de impuestos indirectos, si corresponde. Se incluyen las erogaciones para construcciones y equipos realizados con fines militares.
- 2) **Gastos de operación:** Incluye los gastos en que incurren las empresas públicas, relacionados con el proceso de producción y distribución de bienes y servicios.
- 3) **Rentas de la propiedad:** Son erogaciones destinadas al pago de los intereses de la deuda pública, que refleja la retribución al capital obtenido.

⁷³² RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 214-216.

Se incluye los pagos por el uso de tierras y terrenos y los que corresponden a los derechos sobre bienes intangibles⁷³³.

b) Gastos de capital. Son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversión financiera, que incrementan el activo del Estado y sirven de base para la producción de bienes y servicios. Incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera:

- 1) **Inversión real directa:** Son gastos destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital.
- 2) **Inversión financiera:** Gastos que efectúa el sector público no empresarial en aportes de capital y en adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, instituciones nacionales e internacionales. Incluye la concesión de préstamos a corto y largo plazo, de carácter reintegrable otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda que se acuerdan con instituciones del sector público, del sector externo y otras entidades⁷³⁴.

c) Aplicaciones financieras. Surgen por el incremento de los activos financieros y la disminución de pasivos públicos:

- 1) **Inversión financiera:** Los activos financieros, provienen de la compra de acciones, la concesión de préstamos y la adquisición de títulos y valores, con el fin de obtener rentabilidad y administrar liquidez.
- 2) **Amortización de la deuda pública:** Comprende la amortización de deuda instrumentada mediante títulos, valores, bonos, etc.⁷³⁵

2.3.2.b. Principios del gasto público.

2.3.2.b.a. Principio de legalidad. La CPRG, señala en su artículo 237, párrafo primero, que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado

⁷³³ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, pág. 289.

⁷³⁴ *Ibid.*, págs. 289.290.

⁷³⁵ *Ibid.*, pág. 290.

para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar⁷³⁶. En la SCC de 13 de noviembre de 2007⁷³⁷, literalmente se dice: «El Presupuesto del Estado es un acto de autoridad soberana establecido en una ley con vigencia anual, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un periodo determinado, por lo tanto es de carácter preventivo, pues su elemento predominante es la previsión de la realidad financiera de conformidad con los artículos 237 y 238 de la Constitución Política de la República, y es en el Presupuesto del Estado en donde se debe establecer el detalle de gastos ordinarios y extraordinarios de cada anualidad».

2.3.2.b.b. Principio de economía y de eficiencia. El principio de **eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos dispone que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público⁷³⁸.

2.3.2.b.c. Principio de justicia material del gasto público. La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. Entre sus finalidades se mencionan:

- Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas.

⁷³⁶ Con relación a esta disposición constitucional, se ha pronunciado la CC en las SCC de: 8 de junio de 1998 (Expediente 285-97, Gaceta 48); 6 de septiembre de 1999 (Expediente 581-9, Gaceta 53), 13 de enero de 1997 (Expediente 888-96, Gaceta 43), 5 de octubre de 1988 (Expediente 203-88, Gaceta 10).

⁷³⁷ SCC de 13 de noviembre de 2007 (Expediente 1688-2007, Gaceta 86). En igual sentido, ver la SCC de 23 de marzo de 1998 (Expediente 688-97, Gaceta 47).

⁷³⁸ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 506.

- En el contexto de las interrelaciones con los demás clasificadores, el presente clasificador se constituye en uno de los principales insumos para generar clasificadores agregados.
- Posibilita el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.
- Permite ejercer el control interno y externo de las transacciones del sector público.
- Brinda información sobre los requerimientos de bienes y servicios que demanda el sector público para su gestión⁷³⁹.

Para su diseño se han considerado los siguientes objetivos:

- Permitir niveles de desagregación en sus cuentas, para facilitar el registro único de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realizan las instituciones públicas.
- Servir como instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera.
- Servir como clasificador analítico o primario del sistema de clasificaciones presupuestarias⁷⁴⁰.

2.3.2.b.d. Otros principios del gasto. El principio de **estabilidad presupuestaria** es una manifestación de la estabilidad macroeconómica y encaja dentro del discurso ético de evitar trasladar a las generaciones futuras la financiación de los gastos de hoy, pero no sólo el costo económico, sino también el costo político que supone el pago diferido de dichos gastos. Para comprender la dimensión total del principio de estabilidad presupuestaria hay que ponerlo en conexión con el **principio de sostenibilidad financiera**, cuyo objetivo es alcanzar la estabilidad económica con carácter permanente para garantizar el sistema del EB. Ambos principios se materializan en el presupuesto, ya que la estabilidad presupuestaria comporta una conexión funcional entre el estado de ingresos y gastos⁷⁴¹.

⁷³⁹ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, pág. 211.

⁷⁴⁰ *Loc. cit.*

⁷⁴¹ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, págs. 499-500.

2.3.2.c. Procedimiento administrativo del gasto público. Se inicia una vez que entra en vigor de la ley que acoge una necesidad pública. Abarca varias fases:

1. «**Evaluación de la necesidad**», así llamada por BAYONA y SOLER, comprende varias fases: a) Cuantificar el costo de satisfacer la necesidad, b) determinar los sujetos afectados por dicha necesidad, y c) evaluar el grado de satisfacción que los particulares han logrado sin la intervención del Estado.

2. **Análisis de la satisfacción de la necesidad** con base en los recursos que el Estado tiene disponibles y el posible fraccionamiento de tal satisfacción.

3. La tercera etapa, comprende dos acciones: a) la **gestión del gasto**, que comprende los actos que realiza el Estado, al determinar los bienes y servicios que requiere para la satisfacción de la necesidad pública, y b) el **compromiso de gasto** o asunción de obligaciones.

4. **Ejecución del gasto y el cumplimiento de la obligación.** Abarca: a) la ejecución del gasto, que consiste en la recepción de los bienes y servicios requeridos y la verificación de su utilidad en la satisfacción de la necesidad pública; b) el cumplimiento de la obligación, que contiene, a su vez, tres acciones: la liquidación del gasto (fijar la cuantía exacta en dinero del gasto una vez comprometido), la ordenación de pago u orden de mandamiento de pago, y el pago material.

2.3.2.d. Límites del gasto público. Éticamente hablando, la justificación última de los impuestos y su distribución mediante el gasto público ha de ser la realización del bien común. No se justifican desde ningún punto de vista otros fines del gasto público, tales como la mala gestión de los fondos públicos, la inversión de recursos para fines contrarios al bien común, despilfarros, excesivos servicios consumidos por el Estado o ciertos funcionarios públicos, etc.⁷⁴²

⁷⁴² JIMÉNEZ CRESPO, P.: «Reflexiones sobre la doble moralidad del funcionario público en los criterios de recaudación y ejecución del gasto público», *Revista Jurídica*, núm. XVI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, primer semestre, 2012, pág. 115.

Así, los límites del gasto público son relativos y circunstanciales, ya que la necesidad pública varía de un extremo a otro entre la concepción de un Estado liberal o de un Estado intervencionista en cualquiera de sus múltiples expresiones. Las mayores violaciones a la Constitución se registran en el orden económico, por el crecimiento o gigantismo del Estado que, a través del instituto del gasto público, ha excedido los límites que a él fija el espíritu de la Carta Magna. Para esta el gasto público no puede ser sino el que corresponde a las funciones esenciales del Estado. La determinación del concepto de necesidad o utilidad pública, como límite del gasto público, lleva necesariamente a disquisiciones económicas, políticas y filosóficas⁷⁴³.

En Guatemala, la LOP⁷⁴⁴ establece, en su artículo 26, el límite de los ingresos y su destino, al disponer que «Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias. No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista».

2.3.3. Endeudamiento.

Manifiesta RESICO que el financiamiento del Estado puede realizarse por medio de los impuestos, del endeudamiento, o por la venta de activos⁷⁴⁵. Por su parte, GARCÍAS-TORRES FERNÁNDEZ señala tres modos de financiar el presupuesto del Estado: los ingresos públicos (tributos, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales), el déficit público y la deuda pública⁷⁴⁶.

⁷⁴³ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, págs. 692-694.

⁷⁴⁴ Decreto número 101/97 del Congreso de la República.

⁷⁴⁵ RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 217,

⁷⁴⁶ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 500.

De la relación entre los ingresos y los egresos públicos se pueden plantear tres situaciones básicas. Si los egresos son iguales a los ingresos públicos, el fisco se halla en una situación de equilibrio fiscal. Si los ingresos son superiores a los egresos, se da un superávit fiscal; y si se produce lo inverso, se da la situación de déficit fiscal. El déficit o superávit primario es la diferencia entre dichos ingresos y egresos, pero sin tomar en cuenta los egresos por pago de intereses de la deuda⁷⁴⁷.

Los Estados pueden, como otras entidades individuales o jurídicas, tomar crédito, emitir títulos de deuda o realizar inversiones financieras. La deuda pública es dinero adeudado por cualquier nivel del Estado, ya sea municipal, provincial o estadual y nacional o federal. Los gobiernos generalmente se endeudan colocando títulos, como los bonos del gobierno. El sector público compite en los mercados de crédito con la demanda privada de créditos⁷⁴⁸.

RESICO clasifica la deuda pública como:

- a) **Directa**, es la deuda asumida por la administración central en la calidad de deudor principal.
- b) **Indirecta**, es la asumida por cualquier persona física o jurídica, privada o pública, pero con aval, finanzas o garantía de la administración central.
- c) **Externa**, la deuda contraída con otro Estado u organización internacional o cualquier persona física o jurídica sin residencia o domicilio en un país determinado y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.
- d) **Interna**, es la contraída con toda persona física o jurídica residente o domiciliada en el país y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio⁷⁴⁹.

Como apunta MOCHÓN LÓPEZ, la deuda pública no puede confundirse con el déficit, aunque la primera sea una forma típica para hacer frente a la segunda, y se

⁷⁴⁷ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 218.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, pág. 218.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, pág. 219.

ha convertido en el índice que mide la credibilidad del país en la economía global⁷⁵⁰. El gasto financiero que implica el pago de la deuda pública contraída para hacer frente a la situación de déficit público es un gasto improductivo, ya que no produce un beneficio directo sobre los habitantes del país en el momento del pago, a la vez que produce un impacto negativo al reducir de forma inevitable los recursos disponibles para el sostenimiento del EB. De ahí que, al limitar el endeudamiento se está protegiendo el EB de las generaciones futuras, al evitar que tengan problemas de financiación producidos por el disfrute de las generaciones anteriores⁷⁵¹, y es que, como manifiesta Von MISES, el hambre sólo puede aplacarse con pan ya existente; el pan futuro no puede alimentar a nadie en el presente. Con frecuencia se dice que la guerra no sólo se libra en nuestro interés, sino también en el de nuestros hijos y nietos, lo que significa que ellos deberán pagar parte de los costos de la guerra. Por lo tanto, sólo una parte del gasto de guerra se pagará con impuestos; el resto habrá de financiarse con deuda; los intereses y la amortización de esa deuda recaerá sobre las generaciones futuras. A los nietos sólo les afecta en la medida en que su herencia será menor. Ningún sistema de financiación podrá alterar esa circunstancia. El endeudamiento significa para los ciudadanos, que pagarán inmediatamente la factura a través de la reducción de su consumo en el presente. El que presta, ya no puede disponer de lo prestado hasta el vencimiento⁷⁵².

Los déficits fiscales bajos permiten un mejor manejo de la política monetaria y en general, contribuyen a mantener la estabilidad macroeconómica del país. Dicha estabilidad complementada con políticas públicas estructurales, estimulan la inversión y el dinamismo empresarial, que a su vez es la base para alcanzar

⁷⁵⁰ MOCHÓN LÓPEZ, L.: «Los recursos financieros no tributarios en el ordenamiento jurídico español: ingresos patrimoniales». Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014, págs. 247 y 250.

⁷⁵¹ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 504.

⁷⁵² Von MISES, L.: Crítica del intervencionismo (el mito de la tercera vía). (Traducción Jesús Gómez Ruiz). Unión Editorial, S.A., 1ª edición, Madrid, 2001, págs. 320-321.

mayores niveles de crecimiento del PIB que generen un mayor ingreso per cápita y mejoren la calidad de vida de la población⁷⁵³.

El ideal para las finanzas públicas sería tener un presupuesto balanceado, de acuerdo con lo recomendado por el pacto fiscal, lo que permitiría recuperar la caja fiscal y la sostenibilidad de los ingresos ordinarios, especialmente vía impuestos. Sobre este tema, cabe también indicar, que solo excepcionalmente se logra un presupuesto balanceado o con superávit, pues lo más frecuente es que el presupuesto público presente déficit. Sin embargo, su manejo requiere prudencia por los efectos que puede ocasionar en el manejo de la política macroeconómica del país⁷⁵⁴.

El déficit fiscal es una variable clave para la estabilidad de la economía, por ello es importante mantenerlo en niveles compatibles con las demás variables macroeconómicas, a cuyo efecto es necesaria la coordinación de las políticas monetaria y fiscal, tomando en cuenta, además, que la estabilidad macroeconómica es un certificado de buena conducta en beneficio de la imagen del país ante la comunidad internacional, particularmente ante los organismos financieros internacionales⁷⁵⁵.

Para el año 2017, el proyecto de presupuesto plantea un déficit fiscal de 2,2% del PIB, considerando una meta de recaudación de Q57.994,8 millones⁷⁵⁶, es decir, Q3.439,0 millones más que la meta estimada para el cierre del año 2016. Cabe indicar que, en 2017, el endeudamiento externo neto será negativo porque las amortizaciones de la deuda superarán los desembolsos de nuevos créditos. Las fuentes de financiamiento para este presupuesto ascienden a Q. 17.439,2 millones,

⁷⁵³ ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES -ASÍES-: Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015. Guatemala, noviembre 2014, pág. 14.

⁷⁵⁴ ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES -ASÍES-: Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2017. ASÍES. Guatemala 2016, pág. 14.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, pág. 15.

⁷⁵⁶ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.

equivalente a un 21,8% con respecto del total del presupuesto. Estas fuentes se componen de un 16,4% por la colocación de obligaciones de deuda a largo plazo por Q. 13.073,4 millones, un 4,4% de obtención de préstamos a largo plazo por Q. 3.530,7 millones y de un 1% por la disminución de otros activos financieros por Q. 835,0 millones (reducción de recursos disponibles en la caja fiscal). De acuerdo con estimaciones del MINFIN, se proyecta que el saldo en circulación de la deuda pública en 2017 será de Q 138.655,1 millones que corresponde al 24,8% del PIB. De este monto, el 55,7% corresponde a la deuda interna y 44,3%, a la deuda externa. El indicador que relaciona los ingresos totales con el saldo de la deuda resulta en 222,23%, lo que motiva a considerar dentro de una reforma fiscal mecanismos que fortalezcan los ingresos⁷⁵⁷.

La insuficiencia de ingresos del gobierno y la necesidad creciente de atender los requerimientos del gasto público, da origen a los déficits fiscales cuya cobertura requiere de financiamiento interno y externo. En mayor o menor medida todos los gobiernos tienen que recurrir al endeudamiento público para financiar el gasto programado. Sin embargo, técnicamente la contratación de deuda siempre se ha asociado a la inversión pública consistente en la construcción de proyectos de infraestructura vial, facilidades aeroportuarias y portuarias, edificios escolares u hospitalarios, cuya realización tiene efectos favorables en la economía a través del efecto multiplicador de la inversión, que se traduce en incremento del empleo y la contratación de servicios para la construcción de estos proyectos⁷⁵⁸.

Aun cuando los parámetros establecidos para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública de los países todavía muestran algún margen para el caso de Guatemala, dado el ritmo del endeudamiento que se ha venido observando durante los últimos años, se considera necesaria la implementación de una política o el establecimiento de un límite o meta adecuada para mantener la estabilidad macroeconómica, a fin de no comprometer la solvencia de las finanzas públicas y

⁷⁵⁷ ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES -ASÍES-: Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2017. ASÍES. Guatemala 2016, pág. 16.

⁷⁵⁸ ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES -ASÍES-, *op. cit.*, pág. 15.

del país en el mediano plazo. Finalmente, cabría contemplar las exigencias derivadas del recargo del gasto por servicio de la deuda en los próximos 6 años en donde coincide el vencimiento de varias obligaciones e iría pesando en mayor medida en el gasto asignado para el servicio de la deuda⁷⁵⁹.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, pág. 16.

CAPÍTULO TERCERO: DEL ESTADO DEL BIENESTAR AL TERCER SECTOR.

Este capítulo igualmente se divide en dos partes. La primera aborda, como cuestión previa y necesaria para el mejor entendimiento de la segunda, el estudio del Estado de Bienestar: sus precedentes, etapas, objetivos y modelos, los agentes que se vinculan con el mismo, la crisis que atraviesa y su futuro. La segunda parte, se centra en conocer el Tercer Sector (TS), sus antecedentes y definición, los enfoques desde los que puede ser visualizado, la justificación de su existencia, entidades que lo integran y su tipología, formas de financiación, gestión, funciones y reconocimiento social, su relación con las administraciones públicas, entroncando el bienestar social como tarea del Estado y del TS, y analizando la fundamentación para dar a este último un tratamiento fiscal especial. Se concluye al capítulo con algunos apuntes sobre supuestos de TS y voluntariado en el derecho comparado, realizando un breve examen de algunas disposiciones de la Unión Europea, España, Euskadi, Cataluña, México, Argentina y El Salvador.

3.1. EL ESTADO DEL BIENESTAR.

Se trata aquí, en forma sucinta, el EB, profusamente estudiado por la doctrina⁷⁶⁰, por entender que, con independencia de actividades que los ciudadanos han

⁷⁶⁰ Muchos investigadores han estudiado el EB, y sería imposible traerlos a todos aquí, sin embargo, se mencionan: RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general». *Política y sociedad*, núm. 2, 1989, págs. 79-87; DE LORENZO GARCÍA, R., «Tercer Sector, Estado Social y Estado de Bienestar» en VV.AA.: *Trabajo social, tercer sector e intervención social* (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012, págs. 49-52; GONZÁLEZ RABANAL, M de la C.: «El Estado de bienestar y la gestión mixta» en VV.AA.: *Economía y gestión de entidades no lucrativas*. (Pedro Juez Martel, coord.). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 2ª ed. Madrid, 2013. págs. 15-35; GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector» en VV.AA.: *Tercer sector e intervención social* (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010, págs. 49-79; SALAS SUÁREZ, A.: *Análisis de las relaciones entre el sector público y el tercer sector en el marco del estado del bienestar español*. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Hacienda Pública. Madrid, 2006, págs. 8-41, disponible en línea en: Biblioteca y Archivo de la Universidad Autónoma de Madrid: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/2539> (Fecha de consulta: 29.05.2014); ESPADAS /+servicios sociales en Andalucía. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología III. Madrid, 2006, págs. 24-32, disponible en línea en: E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/7436/>. Igualmente se aborda un estudio profundo del Estado de Bienestar en: BILBAO UBILLOS, J.: *Hacia una hipótesis explicativa del Estado de Bienestar* [Tesis Doctoral], UPV/EHU, 1990, disponible en línea en Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Biblioteca Universitaria, Call N° T-304. 9 BILL, <http://millennium.ehu.es/record=b1496465> (Fecha de consulta: 22.04.2014). GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado*

acometido a lo largo de la historia, y que constituyen el «germen» de lo que hoy se entiende por TS, es la situación de crisis en que aquel se encuentra la que ha propiciado el crecimiento exponencial de este sector en las tres últimas décadas.

Así, se ha planteado un interesante debate en torno a si el TS surge como alternativa al Estado, si este no es eficiente para satisfacer determinadas necesidades públicas. Dado que el sector público determina la producción de bienes públicos mediante la elección colectiva, tratando de conocer las preferencias de los ciudadanos por el juego de las mayorías, puede ocurrir que muchos ciudadanos se encuentren insatisfechos con la acción pública, lo que les impulsa a organizarse en torno a entidades privadas que aglutinen sus preferencias⁷⁶¹.

Como concepto histórico que es, tiene un contenido impreciso y se ha ido imponiendo una idea de EB en la que, más que los medios utilizados o que la finalidad de distribución de la riqueza, lo característico es la efectiva satisfacción de las necesidades vitales de los individuos o, con más pretensiones, la de garantía de un elevado nivel de vida⁷⁶².

del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos. [Tesis Doctoral] Universidad de Barcelona. Facultad de Filosofía. Departamento de Filosofía Teórica y Práctica. Barcelona, 2001, disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1751/TESISGPEDRO.pdf?sequence=1>. FURLANI, M.: «El Estado de Bienestar: Auge y resquebrajamiento». Revista Electrónica de Psicología Política Año7 núm. 20 – Julio/Agosto 2009, págs. 42-51. OFFE, C.: Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial, 1ª ed., Madrid, 1994. ROJAS MULLOR, M.: «El futuro del Estado del Bienestar a la luz de la experiencia de Suecia». Cuadernos de pensamiento político FAES, núm. 13, 2007. TAGLE MARTÍNEZ, M.: «Los prototipos del Estado de Bienestar: el Estado frente a la seguridad del ciudadano». Nueva Visión Socialdemócrata, núm. 17-18, julio-diciembre, 2009, págs. 57-60. SÁNCHEZ, J.: «El Estado de Bienestar», en VV.AA. Manual de Ciencia Política (M. Caminal Badía, ed.), Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 3ª ed., Madrid, 2006, págs. 258-280. MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 79, julio-septiembre, 1997, págs. 9-41. MONTORO ROMERO, R.: «Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar». Revista de estudios políticos, núm. 48, 1985, págs. 177-196. SALAZAR SILVA, F.: «Teoría económica y Estado del Bienestar: una aproximación». Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, núm. 35, enero-junio, 2006, págs. 127-143. BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L.: «La deconstrucción del Estado de bienestar: cambios en el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y el aumento del voluntariado social». Cuadernos de Trabajo Social, vol. 26-1, 2013, pág. 116.

⁷⁶¹ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 36-41; GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010, pág. 25.

⁷⁶² REBOLLO PUIG, M.: «La defensa de los consumidores», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 394.

En un sentido originario y más estricto, el concepto de EB alude a un Estado que garantiza directamente unas condiciones de vida digna a todos y que, por la situación de la que parte, protege y beneficia sobre todo a los más necesitados. Inevitablemente esa función de previsión de la existencia o función protectora del EB conlleva otra distribución social de la riqueza de modo que también resulta connatural a esta idea la aspiración a un mejor reparto de lo producido, a lograr un equilibrio entre clases, grupos y territorios y a atenuar o mitigar las desigualdades sociales⁷⁶³. Así, DIZ OTERO y LOIS GONZÁLEZ señalan que existe EB cuando la mayoría de las actividades del Estado están dedicadas a promover el bienestar social. Las políticas sociales impactan en la vida de las personas y de la sociedad en general, son claves pues permiten universalizar los derechos sociales que se extienden a la ciudadanía⁷⁶⁴ que juega, como manifiesta PORTILLA MARCIAL, también un papel muy importante, ya que si se la define como aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho a una comunidad, sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica⁷⁶⁵ y es que, como indica PATRÓN SÁNCHEZ, la importancia de los derechos sociales en la construcción de la ciudadanía radica en que se deben entender como la base mínima para ejercer los otros tipos de derecho. Mientras los componentes civil y político apuntan a garantizar libertades básicas, los derechos sociales, conocidos como derechos, económicos, sociales y culturales (DESC)⁷⁶⁶ intentan democratizar

⁷⁶³ *Ibid.*, págs. 393-394.

⁷⁶⁴ DIZ OTERO, I. y LOIS GONZÁLEZ, M.: «Bienestar e igualdad de género en tiempos de crisis: El caso gallego». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, pág. 234.

⁷⁶⁵ PORTILLA MARCIAL, O. C., *op.cit.*, pág. 103.

⁷⁶⁶ Expone CHACÓN LEMUS que la CPRG establece los «Derechos Sociales» en el Título II, Capítulo II, artículos 47 a 134. Resulta crítica la postura de la CC respecto del conjunto normativo que integra el «Régimen económico social» contenido en la Sección Décima del Capítulo II del Título II de la CPRG (artículos 118 a 134), al reducirlos a normas de carácter programático por conformar deberes y obligaciones estatales para con los habitantes del Estado guatemalteco y considerar que no establecen derechos de los gobernados (SCC de 3 de enero de 1996, Expediente 439-1995; de 28 de septiembre de 1995, Expediente 186-1995; y de 10 de agosto de 2004, Expediente 462-2004). Principios propios que deben tomarse en cuenta para interpretar los derechos sociales:

1. **Principio de mínimo existencial** («mínimo vital»). La afirmación de la dignidad de la persona humana conlleva que a una persona se le reconozca su derecho a un mínimo existencial que, de no ser reconocido, se vulneraría el derecho fundamental a la vida y a la inalienabilidad corporal (la CC ha tratado este tema en la SCC 17 de febrero de 2010, Expediente 1205-2008).
2. **Principio de progresividad**. Mediante este principio, regido por el principio «pro persona», la interpretación de una norma de derechos sociales no puede realizarse de tal manera que resulte una disminución del goce, ejercicio y protección efectivos del derecho en cuestión; además, en el caso de que existan varias normas que regulan ese derecho, debe aplicarse la que disponga la regulación más favorable. Este principio conlleva que los

la ciudadanía desde la base social. La interdependencia entre los componentes es total en la medida en que se garantizan derechos y prerrogativas, pero, a la vez, el acceso igualitario a estos⁷⁶⁷.

En consecuencia, como expone GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, el EB se asocia al contenido del Estado social que se encarga de garantizar la universalidad del acceso a la cultura, sanidad y a la protección de los colectivos socioeconómicos más débiles, si bien es cierto que una vez alcanzados estos objetivos, el mínimo o máximo dentro de los mismos está marcado por diferencias ideológicas⁷⁶⁸.

Como señala CHACÓN LEMUS, existen principios propios de algunas especies de Derechos sociales, tales como: el de protección especial de la niñez, a la maternidad, a las personas con discapacidad y a las de la tercera edad; el principio de accesibilidad; el de disponibilidad y el de calidad⁷⁶⁹

esfuerzos estatales por el goce de los derechos sociales deban darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea posible alcanzar, de manera que se logre una mejora continua de las condiciones de existencia, como lo establece el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la CC trató este principio en la SCC 25 de abril de 2007, Expediente 2863-2006).

3. **Principio de no regresividad.** La prohibición de regresividad en materia de Derechos sociales conlleva impedir que el Estado de marcha atrás a los niveles alcanzados de satisfacción de esos derechos. Este principio se ve reconocido en los arts. 78 y 106 (la CC se refirió a este principio en la SCC de 20 de mayo de 2010, Expediente 4095-2009).
4. **Principio de solidaridad.** En Guatemala se puede interpretar que este principio se encuentra en el inciso final del art. 4 CPRG: «Los seres humanos debe guardar conducta fraternal entre sí» (La CC se refiere a este principio en la SCC de 11 de febrero de 2004, Expedientes acumulados 1154-2003, 1398-2003, 1460-2003 y 1625-2003) (CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los derechos sociales». *Opus Magna Constitucional*, Tomo II, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011, págs. 113-114, 118 y 129-132).

⁷⁶⁷ PATRÓN SÁNCHEZ, F.: «Democracia, política social y derechos ciudadanos». *Epikeia*, núm. 8, 2008, págs. 3-4.

⁷⁶⁸ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* 16/17/18 (2013-2014-2015), Tiranc lo Blanc, 1ª ed. 2017, pág. 491.

⁷⁶⁹ Principios propios de algunas especies de Derechos sociales:

1. **El principio de protección especial a la niñez, a la maternidad, a las personas con discapacidad y a las de la tercera edad:** conforme con los artículos 51, 52 y 53 de la CPRG, el Estado debe principal protección a los niños, los adolescentes, los ancianos, las madres en periodo de gestación, los minusválidos y personas que adolezcan de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales. Los derechos civiles y sociales de estas personas merecen una prevalencia especial en la adopción de medidas y políticas públicas por parte del Estado y la utilización de recursos que faciliten el goce y disfrute de esos derechos. Esto debe complementarse con las exigencias que establece la normativa nacional e internacional que para la efectiva protección de esas personas se han reconocido en Guatemala, tal es el caso de la exigencia del «interés superior del niño», recogida en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3). La CC ha expresado, a partir de la SCC de 8 de septiembre de 1998, dictada en el Expediente 1042-1997, que, conforme a la Convención de los Derechos del Niño, en los asuntos concernientes a los niños resulta primordial atender al interés superior de la niñez, que supeditan los

La lógica del EB debe buscarse en las tres funciones básicas que ha venido cumpliendo históricamente: favorecer la estabilidad social y política del capitalismo, promoviendo la integración social; contribuir a la productividad del sistema económico, y proporcionar seguridad económica a todos los ciudadanos. Dentro de esta tercera función del EB surgieron los programas de seguridad social para limitar, por una parte, las fluctuaciones en el nivel de ingresos de las personas a lo largo de su ciclo de vida a causa del desempleo o de la enfermedad y para favorecer, por otra parte, una reasignación temporal de su renta vitalicia desde el periodo de vida activa al periodo que se inicia al abandonar el mercado de trabajo⁷⁷⁰.

El EB, ilustra MONTORO ROMERO, surgió en momentos de profunda crisis, cuando la sociedad civil había dejado de existir y la población carecía de medios materiales de subsistencia; momentos especialmente adecuados para que esa población prestase oídos a los fáciles consejos unificadores de los defensores de la única institución total capaz de responder con rapidez y eficacia: el Estado⁷⁷¹.

derechos que puedan alegar personas adultas o instituciones al deber de procurar el mayor beneficio que para los niños pueda obtenerse.

2. **Principio de accesibilidad.** Todos deben tener acceso a los establecimientos, bienes, productos y servicios públicos. Tiene dos aspectos: 1) la accesibilidad económica, (artículo 119, inciso a) CPRG); 2) la accesibilidad física, que conlleva que las personas puedan lograr materialmente el suministro de ese bien o producto. Este factor es especialmente importante en el caso de los niños, los ancianos, los moribundos o las personas incapacitadas física o mentalmente y que no pueden proveerse por sí mismas, así como las personas que viven en zonas de difícil acceso o propensas a los desastres. En el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales, el juez debe observar, para los minusválidos, que el acceso sea completo y equitativo (Art. 53 CPRG) (La CC se ha referido a este principio en la SCC de 25 de abril de 2007, Expediente 2863-2006).
3. **Principio de disponibilidad.** Los bienes o servicios deben estar al alcance de las personas, sea porque se tiene acceso a los recursos para producirlos o porque se encuentran en el mercado público o privado por medio de cadenas de distribución o comercialización (art. 119 inciso j) CPRG).
4. **Principio de la calidad.** Deriva del de seguridad y está dirigido a que en la interpretación del derecho social en cuestión se analice si los bienes o servicios que consumen o utilizan las personas son adecuados no solamente en cuanto a su accesibilidad o cantidad, sino también en cuanto a su calidad, para el desarrollo físico y mental de las personas, según la edad, sexo, ocupación, condición económica, social, cultural y ecológica (art. 96 CPRG) (la CC trata este principio en la SCC de 22 de junio de 2006, Expediente 1894-2005) (CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los derechos sociales», *op. cit.*, págs. 133-135).

⁷⁷⁰ SANAÚ, J.: «Reformas laborales pendientes», en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 3.

⁷⁷¹ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, pág. 12.

La incapacidad del mercado a la hora de resolver satisfactoriamente las cuestiones referidas a la asignación, distribución, equilibrio y crecimiento ha contribuido, según GONZÁLEZ RABANAL, a justificar y legitimar la acción pública en estos mismos ámbitos, siendo el fuerte crecimiento del gasto público de naturaleza social, vinculado a los aspectos de redistribución de la renta, el que ha servido para asentar definitivamente la presencia pública en la vida económica, dando lugar al denominado EB, cimentado sobre dos elementos: el establecimiento de un pacto de estabilidad económica (pacto keynesiano) y la garantía de un conjunto de servicios sociales mínimos⁷⁷².

Se han dado diferentes definiciones de EB, pero todas ellas coinciden en señalar que se trata de un conjunto de normas y actuaciones de carácter público que garantizan un determinado nivel de bienestar a los ciudadanos, ya sea mediante el acceso gratuito a determinados servicios o mediante la entrega de prestaciones monetarias. Así, por ejemplo, WENGER DE LA TORRE dice que el EB, entendido como compromiso del sector público con el pleno empleo, la cobertura universal de servicios sociales y la garantía de unos ingresos mínimos a todo ciudadano, es una forma de organización sociopolítica que nace consolidada en los años cuarenta del siglo XX, después de múltiples y azarosos ensayos de reforma social con raíces seculares⁷⁷³.

3.1.1. Precedentes históricos del Estado de Bienestar.

Recuerda SÁNCHEZ que, a finales del siglo XIX, Adolph WAGNER formuló lo que hoy se conoce como «ley de Wagner» o ley de crecimiento de la actividad pública, que predice un crecimiento del gasto público causado por la progresiva ampliación de la esfera de actuación del Estado. Esta ampliación estatal tiene una doble vertiente: extensiva, en la medida que predice el crecimiento del aparato administrativo del Estado, e intensiva, al ampliarse gradualmente los ámbitos de

⁷⁷²GONZÁLEZ RABANAL, M de la C., *op. cit.*, págs. 15-17.

⁷⁷³ WENGER DE LA TORRE, M. D.: «Estado de Bienestar, políticas económicas actuales y vías alternativas» en VV.AA.: *Política Social* (C. Alemán Brancho y J. Garcés Ferrer, coord.) McGraw Hill, 1a edición, Madrid, 2000, pág. 82.

intervención. La ley anuncia la progresiva transformación del Estado hacia lo que el propio WAGNER define como el «Estado de bienestar y la cultura». Este autor no sólo otorga un nombre a un futuro de Estado, sino que, además, señala la clara correspondencia que se establece entre algunas de las características de los modelos de EB y la economía keynesiana⁷⁷⁴ que se desarrollan de forma generalizada a partir de 1945, por un lado, y algunas de las propiedades que WAGNER atribuyó al denominado «Estado de bienestar y la cultura», por otro. De los elementos coincidentes señalados por el citado autor, SANCHEZ subraya tres puntos que pueden servir para identificar claramente el EB contemporáneo:

- a) El crecimiento del gasto público se producirá a un ritmo más que proporcional en referencia al crecimiento de la economía.
- b) Una ampliación de las estructuras propias del Estado que puede resumirse con el criterio de más administración en más ámbitos.
- c) La previsión de las nuevas necesidades del Estado se cubrirá mediante un impuesto progresivo sobre la renta⁷⁷⁵.

En el mundo anglosajón, es a partir de los años 30 del siglo pasado, en el contexto del surgimiento de los regímenes fascistas en Europa, cuando determinados sectores británicos utilizaron nuevamente el concepto de «welfare». En 1939 ZIMMERN contrapuso «welfare» a «power» en lo que es un intento de diferenciar los regímenes democráticos de los fascistas que por aquella época estaban en plena expansión en el continente; en esta misma dirección puede interpretarse la utilización que hace del término «welfare state» William TEMPLE, arzobispo de Canterbury, en su popular obra *Citizen and Churchman* (1941)⁷⁷⁶.

Hace notar MONTORO ROMERO que el término EB se ha hecho tan familiar y popular, que ha absorbido por completo toda la idea de bienestar. La familiaridad del término refleja el reconocimiento de que el Estado desempeña un papel

⁷⁷⁴ En torno a la economía y ecuación keynesiana, ver SALAZAR SILVA, F., *op. cit.*, págs. 128 y ss.

⁷⁷⁵ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 260.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, pág. 261.

fundamental en la provisión de los principales bienes que pueda desear una sociedad moderna. El Estado no tiene el monopolio de la producción del bienestar. La confusión sembrada por la unión de Estado y bienestar no sólo se encuentra en la mayoría de la literatura especializada, sino que ha pasado a ser utilizada por la población en general como una expresión obvia en el sentido de que, relacionado con el bienestar, sólo cabe la existencia del EB. El término es confuso y engañoso porque es reduccionista: limita la existencia del bienestar a la única acción del Gobierno o del Estado. La asociación de Estado y bienestar tiene una clara legitimidad histórica, nació, sobre todo, a partir del Informe BEVERIDGE. Ello no impide señalar lo inapropiado de la absorción de un término por otro; lo inapropiado de suponer que no hay bienestar sin Estado ni Estado sin bienestar⁷⁷⁷.

SALAZAR SILVA considera que los momentos que favorecen el origen y la consolidación de los Estados de Bienestar, son: 1) la revolución industrial, que expresa la ruptura con el orden social vigente y su cohesión social y el fortalecimiento del mercado como expresión de la relación social; 2) la construcción de propuestas sociales y políticas reales, alternativas al capitalismo; 3) la presencia de la ideología que se fundamenta en el principio político de sostener el Bienestar Social, y 4) la aceptación de la intervención estatal presente en la obra de Keynes⁷⁷⁸.

Como señala GÓMEZ DE PEDRO⁷⁷⁹, la implantación fáctica y oficial del Estado del Bienestar, como hoy es entendida y defendida por la mayoría de los autores, es relativamente tardía, pues se sitúa a partir del año 1945, coincidiendo con el final de la Segunda Guerra Mundial⁷⁸⁰. Sin embargo, hay una prehistoria política y filosófica que explica la implantación final de unas medidas que se venían proponiendo y discutiendo desde hacía casi un siglo antes. No se ha de olvidar que los cambios

⁷⁷⁷ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, págs. 10-11.

⁷⁷⁸ SALAZAR SILVA, F., *op. cit.*, págs. 128-129.

⁷⁷⁹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 207-285.

⁷⁸⁰ Esta idea se encuentra también presente en PEDRÉIRA MENÉNDEZ, J.: El Régimen Fiscal del Tercer Sector No Lucrativo y del Mecenazgo (Comentarios a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos Fiscales del mecenazgo. THOMSON-CIVITAS, 1ª ed., Madrid, 2003, pág. 24; SANAÚ, J., *op. cit.*, pág. 3.

sufridos en Europa desde finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, cuyas manifestaciones más importantes fueron las revoluciones inglesa, americana, francesa y la industrial, explican el cambio de perspectiva política de muchos pensadores y políticos, y cómo emergió progresivamente la necesidad de cambios sociales en la política. Junto a ellos, los dos grandes conflictos mundiales también supusieron, ya en el siglo XX, una fuerte conmoción del espacio socio político occidental, que exigía más orden y cohesión social. Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos, y en menor medida Francia, fueron el escenario de muchos de los hechos que forman parte de esa prehistoria (inmediata) del Estado del Bienestar, aunque de maneras distintas.

Sobre las bases del Estado protector moderno fueron levantándose nuevas aportaciones de carácter político, económico, judicial y social que hacen inevitable considerar al Estado del Bienestar como un «producto complejo». El primer hito se produjo en Alemania a finales del siglo XIX. Un grupo de ideólogos publicó el Manifiesto de Eisenach⁷⁸¹ que movió a BISMARCK, junto a la consideración de otras circunstancias, como la situación de los obreros, a promulgar las primeras leyes sociales en la década de los 80 de ese siglo.

Para SÁNCHEZ la posible influencia de los efectos de la revolución industrial en la pre configuración del EB es diversa y no se agota con una enumeración de las consecuencias políticas, sociales y económicas de la industrialización. Algunos factores, derivados de la revolución industrial que han sido poco tenidos en cuenta para comprender las evoluciones hacia el EB, especialmente en lo que se refiere a sus primeras manifestaciones, son:

- a) La tradición de crear mutuas y asociaciones obreras que perseguían, entre otras finalidades, objetivos asistenciales.

⁷⁸¹ Un buen número de personalidades del mundo de la economía, de la Universidad y de la Sociología se reunió en Eisenach, en 1872, donde elaboraron un Manifiesto en el que expresaban sus peticiones al Estado y donde describían el modelo de Estado que ellos proponían. El contenido de su doctrina, en síntesis, es un repudio del liberalismo económico, en la defensa de la intervención del Estado a favor de la condición obrera y en la votación de leyes que protegieran a los trabajadores contra los abusos del capitalismo y favorecieran su integración social y política (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 217).

- b) La aparición del pauperismo como consecuencia del proceso de industrialización y la formación de grandes aglomeraciones humanas en los núcleos urbanos.
- c) Empieza a entrar en crisis el principio existente de responsabilidad compartida entre el trabajador y la empresa por lo que se refiere a accidentes laborales⁷⁸².

3.1.2. Etapas del Estado de Bienestar.

Indica GONZÁLEZ RABANAL que la aparición y posterior expansión del EB viene explicada por razones económicas (al contribuir al pleno empleo y al crecimiento), políticas (por integrar a la clase trabajadora en el sistema capitalista), y sociales porque complementa y sustituye la falta de previsión de individuos y familias para hacer frente a los imprevistos derivados de su participación en el proceso productivo (o de su imposibilidad de hacerlo)⁷⁸³. Por su parte, ARGANDOÑA, matiza que, aunque sus orígenes pueden remontarse a decisiones de carácter político, ideológico o humanitario, el EB es, ante todo, una construcción económica por sus fines y medios, no siendo posible entenderlo sin prestar atención a esta dimensión:

- 1) Porque forma parte del marco legal e institucional que preside y modera la conducta humana dirigida a la consecución eficiente de fines alternativos con medios escasos.
- 2) Porque es él mismo un medio para la satisfacción de necesidades.
- 3) Porque posibilita, facilita o mejora el funcionamiento eficiente de la economía de mercado, y
- 4) Porque tanto las cotizaciones sociales y los impuestos como las prestaciones, subsidios y seguros sociales, se insertan en el juego de los medios económicos escasos para la atención de fines alternativos⁷⁸⁴. En la medida en que el EB tiene una dimensión económica, actuando de acuerdo con el principio de eficiencia, la cuestión económica debe tener toda la consideración que merece.

⁷⁸² SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 261-262.

⁷⁸³ GONZÁLEZ RABANAL, M de la C., *op. cit.*, págs. 17-32.

⁷⁸⁴ ARGANDOÑA, A.: El Estado de Bienestar: ¿crisis económica o crisis ética?, IESE, Universidad de Navarra, Documento de investigación núm. 333, enero 1997, pág. 2

Lo que es bueno para los individuos, las familias y la sociedad, es un sistema de protección social, lo dirá la economía (aunque no sólo ella)⁷⁸⁵.

SANCHEZ y GÓMEZ DE PEDRO⁷⁸⁶, señalan que, en el desarrollo del EB cabe distinguir tres etapas o fases, que fueron formuladas inicialmente por HECLLO, con cierto solapamiento entre ellas:

a. Etapa de experimentación (1870-1925)⁷⁸⁷. Uno de los aspectos más revolucionarios que cabe encontrar en los orígenes del EB es la sustitución de la incertidumbre que comportaba la providencia de la familia y las instituciones religiosas, propia del Estado moderno (privada y meramente caritativa), por la certeza de la providencia pública, propia del Estado contemporáneo. Este cambio comporta la superación del concepto de seguridad liberal-burgués por un nuevo concepto de seguridad socioeconómica.

La materialización de este nuevo concepto de seguridad se refleja en la aplicación del principio contributivo-asegurador que sustituye al principio caritativo-paternalista. Este es el momento que se identifica con el núcleo histórico inicial del EB momento que algunos autores liberales han definido como *liberal break*, y se produce con la aparición y puesta en marcha de la seguridad social, la desaparición de la sociedad gremial y estamental, la pérdida de significación de la familia como núcleo institucional fundamental de la producción asistencial frente a las necesidades, la misma crisis del sistema tradicional de asistencia concertada en la ayuda vecinal, y la necesidad de superar las limitaciones que imponía la responsabilidad de los ayuntamientos en las primeras formas asistenciales públicas.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, pág. 4.

⁷⁸⁶ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 262 y ss.; GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 244 y ss. También se refieren a estas etapas en la evolución del EB: SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 36-37; VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F.: «La Economía Social ante el nuevo paradigma de Bienestar social». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 79, diciembre 2013, pág. 10; LEÓN BORJA, M. y SUBIRATS HUMET, J.: «Recortes, Retrocesos, Re-equilibrios: ¿qué futuros para el Estado de Bienestar?». *Crisis, derechos sociales e igualdad*. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, págs. 13 y ss.

⁷⁸⁷ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 263-265.

El núcleo histórico del EB puede reconocerse en la Alemania de BISMARCK. Es en este periodo, durante la década de 1880, cuando se impulsa por primera vez un gran proyecto de seguridad social que concreta en tres leyes: la referente a los seguros sociales y de enfermedad (1883), a los accidentes de trabajo (1884), y a la invalidez y vejez (1889)⁷⁸⁸.

Por primera vez se produce una ruptura con las formas de beneficencia (privadas o públicas) que existían anteriormente⁷⁸⁹, ruptura que anuncia un nuevo modelo. Las antiguas fórmulas son sustituidas por nuevas prestaciones que corresponde a los individuos por derecho. Su principal característica es que son el resultado de cotizaciones obligatorias de trabajadores y empresarios en un sistema que cuenta con el apoyo del Estado. En la experiencia de la Alemania de Bismarck el factor «ocupación» jugaba un papel central.

⁷⁸⁸ La política que siguió Bismarck fue intervencionista, no propiamente bienestarista. En cierta manera puede decirse que había leyes sociales en Alemania anteriores a 1880, aunque no eran aseguradoras. La primera ley, aprobada en 1883, fue el seguro por enfermedad, de aplicación en la industria y en el artesanado. Al año siguiente se aprobó la ley de seguro por accidente, que pretendía pagar las pensiones a los inválidos, a las viudas y a los huérfanos. Se pidió a los patronos que fundaran cooperativas de trabajo para las distintas ramas de explotación industrial, que debían ser financiadas por los empresarios y ser puestas bajo la vigilancia del recién creado Ministerio de Seguridad del Reich. Pero los empresarios exigieron tales condiciones para poder disfrutar de esos seguros que tuvieron que costeárselos a muy pocos trabajadores. La tercera ley fue un seguro de vejez y se aprobó en 1889. Señalaba el retiro de los trabajadores a los 70 años, y la manera de financiarlo era a partes iguales entre los patronos y los trabajadores, contribuyendo el Estado con una módica cantidad. Este sistema, único entonces en Europa, ofrecía seguridades a los obreros en sus precarias condiciones de vida y les daba garantías contra las adversidades y contingencias de la vida obrera, que entonces eran muy abundantes. Pero en realidad las cotizaciones con las que había que contribuir eran una carga porque eran muy elevadas, y esto hacía que memaran los ya exiguos salarios; había, además, numerosas excepciones a las leyes y las condiciones para cobrar el seguro por vejez apenas eran cumplidas por nadie. Al cabo de un tiempo de aplicación teórica de estas leyes se pudo comprobar que no supusieron un cambio real en las condiciones de trabajo. Evidentemente fueron un fracaso en su puesta en práctica (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 223-226. También: GONZÁLEZ SEARA, L.: «Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 119 y ss.

⁷⁸⁹ Durante el reinado de Isabel I Tudor, se implantó en 1601 la Ley de Ayuda de Pobres (*Old Poor Law*). Con esta ley se pretendía ayudar a los indigentes proporcionando, o ayudas monetarias a los inválidos y a los niños, o alojamiento y una actividad a los que fueran capaces de trabajar. Las entidades encargadas de esta ayuda eran las parroquias de cada municipio. La *Poor Law Amendment Act* de 1834 hacía el sistema más centralizado y selectivo, lo que permitió la formación de un mercado de trabajo competitivo y la aparición de un proletariado móvil que vendía su fuerza de trabajo para sobrevivir. El liberalismo económico se extendió en Gran Bretaña favorecido por la revolución industrial y la siembra de nuevas ideas filosóficas y económicas. Esta era liberal británica no acabó totalmente con las Leyes de Pobres, que siguieron teniendo vigencia, aunque cada vez más mitigadas, hasta bien entrado el siglo XX (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 244-245.).

El entramado normativo de carácter social que se recoge en la Constitución de la República de Weimar (1919-1933) –continúa SÁNCHEZ- es la positivación de la justicia de un debate que previamente había tenido lugar en un ámbito exclusivamente político y que se había iniciado muchos decenios antes con la discusión de la idea de un «Estado de derecho democrático y social». El debate entre los juristas alemanes durante la República de Weimar permite establecer un paralelismo con las formulaciones sobre un Estado de derecho democrático y social que empiezan a ganar terreno en diversos países europeos a partir de la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, con el debate previo a la Ley Fundamental de 1949. El Estado social, según Hermann HELLER, implicaba que la sociedad tenía una autonomía para autorregularse en materia laboral mediante la negociación entre empresarios y sindicatos. La autorregulación provocaría una mejora social gracias, entre otros elementos, a la reducción del Estado de clase y policial existente. La actitud reformista de HELLER es la que permite afirmar que el Estado social de derecho es una alternativa frente al auge político del fascismo y al auge económico del capitalismo⁷⁹⁰.

b. Etapa de consolidación (1925-1950)⁷⁹¹. El periodo de entreguerras, caracterizado por la aparición del paro estructural, ha sido considerado como el punto de inflexión a partir del cual era imposible un retorno a la situación anterior. Durante este periodo se produce la desaparición del dualismo entre Estado-sociedad y se manifiesta abiertamente lo que representaba para el Estado la transformación de las capacidades y condiciones de la existencia individual.

⁷⁹⁰ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 265. También ver: GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 241-243. En cuanto a Hermann HELLER: ver HELLER, H.: *Teoría del Estado*. (Traductor: Luis Tobío). Fondo de cultura económica, 2ª edición, 3ª reimpresión, México, 2007. En cuanto al origen del EB, que se remonta a la fórmula política denominada Estado Social de Derecho, acuñada en la República de Weimar por Herman Heller, ver también MONTORO ROMERO, R.: «Fundamentos teóricos de la política social» en VV.AA.: *Política Social* (C. Alemán Brancho y J. Garcés Ferrer, coord.) McGraw Hill, 1ª edición, Madrid, 2000, págs. 35-36; FERREIRO BAAMONDE, X.: «Los derechos sociales en serio: activismo judicial en defensa del Estado de Bienestar». *Crisis, derechos sociales e igualdad*. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, pág. 389-390; VILLARES NAVEIRA, L.: «Control jurisdiccional de la actividad administrativa y Estado social». *Crisis, derechos sociales e igualdad*. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, págs. 415-423

⁷⁹¹ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 265-267.

La fase de consolidación tuvo dos experiencias que pueden considerarse como importantes precedentes del impulso que recibiría el EB después de la Segunda Guerra Mundial. La primera de esas experiencias es el *New Deal norteamericano*, una respuesta a la gravísima crisis económica y social de los años treinta⁷⁹². La segunda y más importante de estas experiencias es lo que algunos autores conocen como el «compromiso histórico» que tuvo lugar en Suecia entre capital y trabajo, que se produjo en la segunda mitad de los años treinta. El punto más trascendental fue el acuerdo alcanzado por los sindicatos obreros y la patronal a fin de cooperar y general crecimiento económico. A diferencia de las políticas de los gobiernos laboristas del Reino Unido⁷⁹³, la socialdemocracia sueca se orientó a alcanzar

⁷⁹² Con la conciencia de sentirse autorizado por el pueblo americano y por el Congreso a tomar las riendas, Roosevelt adelanta las «líneas de ataque» en que se concretarán sus medidas, que recibió el nombre de *New Deal* y pretendía poner en orden la nación y ordenar el balance de ingresos. Roosevelt sabía que necesitaba pedir al pueblo no sólo su aprobación teórica sino un consentimiento práctico traducido en una mayor austeridad y disciplina. Trató, por una parte, de aligerar el peso de la deuda, revalorizar los stocks agrícolas e industriales, aumentar los salarios y precios, y paliar el paro. Aprobó rápidamente una serie de leyes, primero de asuntos económicos del mercado y más adelante ocupándose de las necesidades concretas de los individuos explotados, dirigidas al cierre temporal de los bancos y la prohibición de exportar metales preciosos; además, dispuso que los Estados Unidos abandonasen el patrón oro y, con el fin de reanimar los precios, favorecer la producción y promocionar las exportaciones, devaluó el dólar en un cuarenta por ciento. Para eliminar los excedentes agrícolas, ofreció indemnizaciones compensatorias a los agricultores, que redujeron las superficies sembradas de cultivos y estableció también las condiciones del sector industrial. A esto añadió un ingente programa de trabajos públicos para paliar el desempleo. En un segundo mandato presidencial, Roosevelt y su equipo del *New Deal* idearon en 1935 lo que «se convertiría en el símbolo supremo del Estado del bienestar» de los Estados Unidos: la *Social Security Act*, o Ley de Seguridad Social. Con una fuerte inversión del capital federal y dirigido desde una administración central, este programa incluía planes de ayuda muy diversos. El sistema social de los Estados Unidos no es universal, ni lo pretende. El objetivo final es compartido por europeos y norteamericanos: asegurar al hombre frente a las necesidades y librarle de la pobreza manteniendo en todo momento la libertad individual y democrática. El capitalismo de bienestar regulado por subsidios apoyado por el *New Deal* sigue siendo hoy en día el núcleo de la política nacional y americana. El Estado del Bienestar inaugurado por el *New Deal* de la década de los 30 en los Estados Unidos dio –y da– mucho más protagonismo a las entidades privadas que a las públicas a la hora de cubrir los seguros sociales. En esto consiste la gran diferencia de Norteamérica respecto a los Estados europeos donde se han llevado a cabo más políticas nacionalizadoras y de aplicación universal, o al menos con esa pretensión. Atendiendo al criterio de la mayor o menor intervención del Estado en el planteamiento y resolución de los asuntos sociales, dentro del amplio abanico de las realizaciones del Estado del Bienestar, los Estados Unidos ocupaban y ocupan uno de los extremos, mientras que Gran Bretaña o Suecia se sitúan en el extremo contrario (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 281-285). También se refiere al *New Deal* y a Roosevelt: GONZÁLEZ SEARA, L.: «Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar», *op. cit.*, págs. 121 y ss.

⁷⁹³ En los años 1942 y 1944, en plena Segunda Guerra Mundial, BEVERIDGE (1879-1963) publica dos Informes complementarios en los que traza las líneas maestras de su pensamiento: los puntos de partida, los fines y los medios del Estado del Bienestar. Tras dieciséis meses de trabajo, en noviembre de 1942 BEVERIDGE entregó al Gobierno un informe, firmado en solitario, conocido como el *Beveridge Report*. Su título original completo es *Social Insurance and Allied Services*. Es un Plan Nacional completo, que desarrollaba en algunos casos lo que ya estaba establecido y que en otros supuso una novedad y una revolución. Este primer informe es completado con una segunda parte, publicada en 1944, pensada como complemento del primero. En este segundo estudio BEVERIDGE se ocupa directamente del tema del pleno empleo, uno

condicione económicas más positivas para los trabajadores dentro de la industria privada y el establecimiento de una fructífera cooperación entre industria privada y sindicatos, lo que permitió alcanzar el pleno empleo.

c. Etapa de expansión (1950-1970)⁷⁹⁴. EL *Welfare State* comporta cambios estructurales en diversos ámbitos que llegaron a provocar procesos de redefinición que afectan a los propios fundamentos legitimadores del Estado. Se puede apuntar que el fenómeno más importante después de la Segunda Guerra Mundial es la sensación generalizada de que la intervención estatal se ha convertido en imprescindible para lograr dos objetivos: El crecimiento económico dentro de las reglas del juego capitalista y la producción pública del bienestar necesario con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida.

El hecho de que la intervención estatal sea vista como imprescindible ha sido interpretado por algunos autores como una sustitución del viejo paradigma de la teoría del Estado mínimo del liberalismo clásico, según el cual toda intervención estatal es por principio rechazable.

Desde una perspectiva histórica, parece obvio que el keynesianismo⁷⁹⁵, como modelo que promovía la combinación de recursos entre el mercado y el Estado, se

de los supuestos por él propugnados que harían posible la existencia de la Seguridad Social. El título es el de *Full Employment in a Free Society*.

El Estado pasa a ser así el sustituto de la divinidad que se ocupa y vela por sus fieles, en su faceta material, de supervivencia y prosperidad física. Este aspecto lleva de la mano directamente a otro: el de la función del Estado que BEVERIDGE liga a formas de gobierno democráticas. En este aspecto asume por completo la tesis utilitarista. El método que propone, se concreta en tres apartados, complementarios. Son el Seguro Social (es obligatorio y está pensado para cubrir las necesidades básicas), la Asistencia Nacional (para aquellos casos especiales en que las necesidades no están cubiertas por el seguro) y los Seguros Voluntarios (para cubrir las adiciones a las provisiones básicas, que serán impulsados por el Estado). (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 253-260). Ver también: GONZÁLEZ SEARA, L.: «Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar», *op. cit.*, págs. 120 y ss. y MONTORO ROMERO, R.: «El Estado de Bienestar moderno», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 176-177)-⁷⁹⁴ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 268-269.

⁷⁹⁵ John Maynard Keynes (1883-1946), puso de manifiesto que el sistema capitalista del *laissez-faire* ya no funciona, no es útil. Después de apuntar en la dirección de una economía de consumo y no de ahorro, la tarea que acometió fue la de reconstruir el orden social capitalista sobre la base de una mejor administración técnica. En 1936 elaboró la *Teoría general del empleo, del interés y el dinero*, donde abordaba estos temas preocupantes y ofrecía una solución. Su peculiaridad radicaba en el cambio de perspectiva a la hora de contemplar el funcionamiento de la economía: había una relación directa

convirtió hasta finales de los años setenta en la doctrina económica que casi nadie cuestionaba, en la medida en que su defensa se relacionaba estrechamente con la construcción del EB y permitía que este disfrutara de un amplio consenso. Sin embargo, independientemente de su consistencia teórica, hubo diversos elementos que coadyuvaron al conocimiento y la unanimidad respecto a esta realidad desde diversos sectores sociales e ideológicos. Uno fue la desaparición de las crispaciones sociales que habían convulsionado las sociedades capitalistas en los periodos anteriores a la Segunda Guerra Mundial, algo que puede ser atribuido a dos factores: a) El crecimiento económico que las sociedades occidentales experimentaron a partir de los años cincuenta; y b) la extensión del bienestar social a capas cada vez más amplias de la población.

El enorme grado de consenso colectivo alrededor del EB y de las políticas económicas keynesianas, tuvo también consecuencias en el ámbito de la evolución de las ideas políticas y en la discursión sobre el «modelo de sociedad» deseable. Fundamentalmente, fueron los denominados «autores reformistas» los que protagonizaron el debate político y social concerniente al orden establecido por el EB. Ni los pensadores liberales, ni los marxistas fueron receptivos a las ideas y teorías que se produjeron sobre el EB a lo largo de la fase de expansión.

A las tres etapas anteriores parecería lógico añadir, dice SÁNCHEZ, un cuarto y más reciente periodo, que se podría denominar como **fase de redefinición del**

entre salario y política social, entre bienestar individual y medidas sociales estatales. Partiendo de que la renta y la ocupación son determinadas por tres funciones exteriores a la economía nacional: la de la propensión al consumo, la de la eficiencia del capital y la de la preferencia de liquidez, junto a la unidad-salario dada y a la también dada cantidad de dinero, propone una actuación directa que favorezca estas tres funciones. El responsable último era el Estado que promovería la inversión entre los ciudadanos, al socializarla en buena parte, y respaldaría el sector de servicios públicos de la economía para crear empleo público. Así fue cómo el principio keynesiano de que el Estado «debe asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones» jugó un papel clave en la estabilización de los Estados del Bienestar. Se convirtió en un axioma aceptado por todos los políticos y les sirvió de eje orientador de sus políticas de bienestar. (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 233-240). También en SALAZAR SILVA, F., *op. cit.*, págs. 128 y ss., RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 183-185, WENGER DE LA TORRE, M. D., *op. cit.*, págs. 82-83, y GONZÁLEZ SEARA, L.: «Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar», *op. cit.*, págs. 120 y ss.

Estado de Bienestar, que abarca desde principios de la década de los ochenta, hasta nuestros días⁷⁹⁶.

El proceso de expansión de los diferentes modelos de EB, según indica GONZÁLEZ RABANAL no ha sido lineal, sino que ha estado sometido a importantes restricciones de orden económico e ideológico, ya que ha tenido que dar respuesta a nuevas y cambiantes demandas sociales en un contexto cada vez más globalizado e interdependiente; y el éxito de esta expansión ha venido condicionado por la concurrencia de tres variables fundamentales: la evolución de la economía, la legitimidad de la propia intervención del Estado en el quehacer económico y la extensión de los servicios sociales⁷⁹⁷.

Señala GÓMEZ DE PEDRO⁷⁹⁸ que entre las condiciones que posibilitaron la consolidación y posterior expansión de los Estados del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial destacan dos hechos: el crecimiento económico sostenido y la estabilidad política, y una teoría legitimadora, ofrecida por la corriente socialdemócrata, en apoyo de la política estatal del bienestar, que se extendió por gran parte de Europa; destacando entre los autores más influyentes en los años 50 a 70 del siglo pasado a:

- TITMUSS⁷⁹⁹,

⁷⁹⁶ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 263. Las etapas, ciertamente ordenadas propuestas por SÁNCHEZ, no son las únicas. MONTORO ROMERO propone tres periodos relativamente bien definidos: 1) 1950-1970, cuando se pone especial énfasis en la lógica de la universalización; 2) 1970-1985, cuando se debate sobre la ideologización del EB y sobre su consolidación; y 3) 1985 hasta finales de la década de 1990, cuando se introduce una lógica pragmática ante los reveses ideológicos sufridos por el EB y empieza a desarrollarse una línea de trabajo de reestructuración o reforma sustancial del EB (MONTORO ROMERO, R.: «El Estado de Bienestar moderno», *op. cit.*, págs. 178-179), si bien los periodos se corresponden sustancialmente con los propuestos por SÁNCHEZ.

⁷⁹⁷ GONZÁLEZ RABANAL, M de la C., *op. cit.*, págs. 33-35.

⁷⁹⁸ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 296-319.

⁷⁹⁹ Richard M. TITMUSS, miembro de Sociedad Fabiana, fue el gran defensor de las medidas del bienestar puestas en marcha por la administración social. En sus escritos existe una preferencia sobre el tema de los servicios sociales o de bienestar, dejando de lado el concepto del Estado del Bienestar, al que considera una abstracción vacía susceptible de ser empleada para los más variados fines: económicos, militares o de lealtades. De ahí la necesidad de darle una dirección filosófica y moral que le dotara de sentido: la consecución de la justicia social y de una calidad del bienestar, pedida ya por las masas ciudadanas a mediados de los 50 del siglo pasado. La perspectiva desde la que contempla la política social pretende ser integradora: a la luz de los cambios operados (por la industrialización) en la sociedad y en la vida individual y comunitaria, juzga que los servicios sociales son un elemento básico a la hora de equilibrar las desavenencias entre las necesidades humanas y las exigencias de la sociedad. Si las necesidades de la sociedad cambian, deben cambiar también los servicios. (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 307-311).

- MYRDAL⁸⁰⁰,
- GOODIN⁸⁰¹ y
- MARSHALL⁸⁰².

OFFE aún es más explícito, cuando dice que históricamente, el EB ha sido el resultado combinado de diversos factores, que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimos, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo. Estos continuos desarrollos en las sociedades occidentales se vieron a menudo acelerados dramáticamente en un contexto de crisis y conflicto social intenso, especialmente bajo estas condiciones bélicas y post-bélicas. Los logros alcanzados bajo condiciones se mantuvieron regularmente, añadiéndose a

⁸⁰⁰Gunnar MYRDAL se encuentra en la misma línea de defensa del bienestar universal. Asumido que el principio de justicia redistributiva debe ponerse al servicio de una progresiva igualdad, no duda en apelar a la responsabilidad de los países ricos ante la situación desigual de pobreza de los menos desarrollados. La razón que arguye es que, frente a la opinión liberal, las reformas distributivas no retrasan al país que las adopta, sino que hacen progresar económicamente, son productivas, a condición de que se orientaran hacia una mayor igualdad y se frenara la tendencia diferenciadora. La aceptación generalizada de que los países ricos deben ayudar a los pobres puede llevar a los Estados del Bienestar a progresar lenta pero inexorablemente hacia un «Mundo del Bienestar», señalando el ejemplo de Suecia, un país que, sin intereses coloniales, ha aumentado su ayuda a países subdesarrollados, apoyado en la «solidaridad humana y la compasión por los necesitados» como su único motivo. En nombre de la igualdad entre los hombres, apela a la responsabilidad común para extender el Estado del Bienestar a todos los países del mundo y evitar que se reduzca a las fronteras nacionales. Este es uno de los temas tratados en su obra más conocida: *Beyond the Welfare State*, de 1960 (*Ibid.*, pág. 311).

⁸⁰¹ Robert E. GOODIN ofrece también razones a favor del EB alegando, como argumento moral, que el fuerte tiene el deber de proteger al débil. ve justificada la acción del EB al atribuirle la doble función de: prevenir la explotación de miembros vulnerables de la sociedad y, proteger los intereses de los que no están en posición suficientemente digna como para protegerse ellos mismos (*Ibid.*, pág. 312).

⁸⁰² T.H. MARSHALL, ejerció una notable influencia en la política social de la segunda mitad del siglo XX por sus obras de las que la más conocida es *Política Social en el siglo XX*, y por su defensa en favor del reconocimiento de los derechos de plena ciudadanía: civiles, políticos y sociales. Pretendió situarse en un término medio entre los extremos de las ideologías individualistas y colectivistas, lo cual se percibe en una de sus tesis principales respecto al Estado del Bienestar: no sólo afirma que una forma modificada de empresa capitalista es compatible con formas civilizadas de políticas sociales colectivistas, sino que considera al mercado de economía libre como una condición necesaria para la creación y aumento del bienestar (*Ibid.*, págs. 313-319).

ellos las innovaciones que cabían introducir en periodos de prosperidad y crecimiento. A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el EB llegó a concebirse como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas de crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones⁸⁰³.

3.1.3. Objetivos del Estado de Bienestar.

En sentido amplio, el objetivo del EB es el de garantizar a todos los ciudadanos un nivel de vida básico como un derecho social. Sus elementos esenciales son los programas y gastos sociales encaminados a proporcionar a los ciudadanos seguridad en materia de ingresos y diversidad de servicios decisivos, en particular los de educación y atención de la salud, así como las políticas reglamentadoras y de pleno empleo. En una palabra, el EB echa raíces en la economía política de las democracias capitalistas, lo que nos da pie para abordar directamente la cuestión de los límites⁸⁰⁴.

Manifiesta GÓMEZ DE PEDRO que todos los objetivos de los EB se pueden englobar en uno solo: la seguridad, pues el Estado se compromete a salir al paso de las necesidades vitales, económicas o sociales, experimentadas por sus ciudadanos prometiéndoles una seguridad frente a tales incertidumbres. Una primera concreción de esa seguridad atendía el urgente y extendido problema de la pobreza. Esta seguridad respondía al nivel humano más básico de subsistencia. Pero la universalidad de los servicios sociales llevaba impreso un objetivo más ambicioso: cubrir necesidades de segundo orden, principalmente de tipo social, es decir, perseguir la igualdad social. Por otro lado, se veía que, si los ciudadanos gozaban de cierto bienestar, rendían y producían más, lo cual repercutía en la productividad nacional. También desde la óptica utilitarista convenía promover tales servicios que redundarían en un mayor nivel de vida, y en un mayor consumo que alentase la producción y el crecimiento del capital. En este caso, se proveía de una

⁸⁰³ OFFE, C., *op. cit.*, págs. 136-137.

⁸⁰⁴ MISHRA, R.: «Los límites del Estado de Bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 487.

seguridad que hacía frente también a necesidades, pero en este caso más elaboradas. Esta ampliación de los servicios públicos es lo que convirtió al Estado social o asistencial en Estado del Bienestar o Estado Providencia. El Estado se hacía responsable, no sólo de la asistencia y solidaridad pública, sino de elevar el nivel de vida de todos sus miembros. Esto es lo que propició que el discurso político se haya centrado en la promesa de una mejor calidad de vida. De esta manera cambia la primigenia Filosofía del Estado del Bienestar con una maximización de sus funciones y una optimización de la calidad de vida de sus miembros. En el tratamiento de los problemas y necesidades no hay unidad entre las políticas de los países ya que responden a criterios diferentes, como son el universalista, que se propone unos fines claramente redistributivos y la extensión a toda la población de la cobertura de los servicios sociales, aunque compagina la función asistencial con los seguros contributivos obligatorios en un sistema integrado y general de seguridad social, gestionado por organismos de la administración central (BEVERIDGE), contributivo u ocupacional, que ha sufrido cambios a lo largo de los años, se dirigía inicialmente como únicos beneficiarios, a los trabajadores, que voluntaria y posteriormente de forma obligatoria, cotizaban en la seguridad social. (BISMARCK) y mixto de seguridad social, caracterizado por la combinación de las prestaciones contributivas y no contributivas, en el que los servicios estatales se completan con los privados⁸⁰⁵.

Para TAGLE MARTÍNEZ son virtudes esenciales de los Estados de Bienestar:

- **Humanitario por naturaleza**, porque parte de que ninguna persona, por el solo hecho de serlo, debe sufrir innecesariamente⁸⁰⁶.

⁸⁰⁵ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 320-323.

⁸⁰⁶ En el Estado del Bienestar resulta de trascendencia el **pensamiento social-cristiano** que, como sostiene RESICO, sostiene que la sociedad está constituida por personas, sus comunidades intermedias (familias, asociaciones) y el Estado, en una serie de conjuntos heterogéneos pero sujetos a una gradación. Para esta postura, tanto el mercado como el Estado deben estar al servicio de la persona humana y de sus asociaciones más pequeñas y no al revés. El pensamiento social-cristiano se nutre en gran medida de la Doctrina Social de la Iglesia, que ha surgido de la reflexión sobre la cuestión social y las teorías económicas y sociales tanto del liberalismo y el socialismo que se desarrollaron como modelos de solución. Comprende los aspectos de la doctrina católica referidos a los temas de bienestar de la sociedad. El principio central de la doctrina social católica es la dignidad de la persona como sujeto libre y responsable que vive en solidaridad con sus semejantes. Para la organización de la sociedad desde el punto de vista económico se reconoce la relevancia de la institución del mercado siempre y cuando esté sometida al control social a través de diversas instituciones y en tanto y en

- **Democrático y propicia la gobernabilidad**, porque los votantes en la mayoría de los países, favorecen la extensión gradual de la protección social.
- **Se basa en principios éticos de reciprocidad**, su ideal de universalismo como principio moral, le da la legitimidad suficiente, por lo que la mayoría de los sistemas de bienestar se sustentan en patrones de intercambio generalizado. El altruismo, o ayuda a otros es una obligación moral en la mayoría de las culturas.
- **Fomenta el interés mutuo y la solidaridad entre las personas.**
- **Su intervención fortalece los programas sociales** con el fin de dotar de una gama de funciones económicas redistributivas, incluyendo la regulación de la demanda frente a posibles fallos del mercado y estructura las actividades económicas para incrementar la creación de empresas socialmente responsables.
- **Permite la consolidación de los fines de los programas sociales** cuyos objetivos fundamentales son la educación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social.
- **Afirma que el sector privado no puede solucionar los objetivos sociales y organizar la producción eficientemente**, por lo que su fin es la obtención del lucro, distinto del bien común⁸⁰⁷.

Derivan del EB, sostiene ARGANDOÑA, efectos positivos sobre el bienestar a largo plazo: 1) Las políticas de educación, sanidad, nutrición, etc., mejoran el volumen y la calidad del capital humano y, por tanto, el nivel de renta y su tasa de crecimiento. 2) El aumento del nivel de vida de la población incrementa la base de recaudación impositiva y, por tanto, garantiza la financiación del sistema. 3) La existencia de

cuanto sus resultados se extiendan al conjunto de la sociedad (principio del bien común). Los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, si bien antiguos en su origen, han sido sistematizados a partir de fines del siglo XIX, sobre todo a partir de distintas encíclicas: Rerum Novarum (15 de mayo de 1891) de León XIII; Quadragesimo Anno (15 de mayo de 1931) de Pío XI; Mater et Magistra (15 de mayo de 1961) y Pacem in Terris (11 de abril de 1963) de Juan XXIII; Dignitatis Humanae (7 de diciembre de 1965), Populorum Progressio (26 de marzo de 1967) y Octogesima Adveniens (11 de mayo de 1971) de Pablo VI; Laborem Exercens (14 de septiembre de 1981), Sollicitudo Rei Socialis (30 de diciembre de 1987), Centesimus Annus (1 de mayo de 1991) y Evangelium Vitae (25 de mayo de 1995) de Juan Pablo II, y Caritas in Veritate (29 de junio de 2009) de Benedicto XVI (RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 157-159).

⁸⁰⁷ TAGLE MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, pág. 60.

mecanismos de protección social facilita la aceptación de la reasignación del trabajo, debida a cambios tecnológicos, de demanda o de competencia exterior. 4) Se sostiene que la combinación de impuestos progresivos y prestaciones sociales contribuye a la estabilidad ciclista de la economía (estabilizadores automáticos). 5) La familia se ve favorecida por la mayor seguridad de los ingresos, la cobertura de contingencias negativas, la mayor presencia de los padres (permisos laborales pagados por la atención a los hijos), etc. 6) La actitud de la población hacia el trabajo se refuerza, debido a la vinculación de las prestaciones a las rentas laborales (pasadas, en el caso de las pensiones; presentes, en el seguro de enfermedad, y futuras en la disposición a actualizar la formación como condición para recibir ayudas por desempleo)⁸⁰⁸.

Según GÓMEZ DE PEDRO, los presupuestos en que se asienta el EB son:

1. El dominio teórico y práctico de la visión hedonista.
2. Su filosofía de base es el utilitarismo⁸⁰⁹.
3. Su antropología es el individualismo.
4. En el Estado del Bienestar se produce la pérdida del bien común y su sustitución por el bienestar.
5. El Estado protector y asistencial moderno se levanta frente al individuo en la forma de un estatismo radical. Esta dinámica ha dado lugar a la aparición de la denominada «cultura del subsidio».
6. La consideración del *Estado como la institución moral por excelencia*.
7. El Estado del Bienestar se propone acabar con la necesidad humana.

⁸⁰⁸ ARGANDOÑA, A., *op. cit.*, pág. 3.

⁸⁰⁹ Señala MONTORO ROMERO que parece clara, aunque sea dificultosa, la relación que une la utilidad con el bienestar. fue Jeremy BENTHAM el primero que utilizó el término utilitarismo en su moderna concepción, haciéndose eco de una antigua preocupación por captar la idea de bienestar, tradición que se remonta al pensamiento griego. Así, este nuevo término (*utilitarianism*) se enmarca en la tradición empírica inglesa, teniendo sus raíces más próximas en HUME, LOCKE y HOBBS, y yendo a desembocar en la economía política, donde, con el paso de los años, desempeñaría un importante papel científico y analítico de la conducta del consumidor, siendo J. S. MILL quien introdujo el concepto en su nuevo contexto, cuando manifiesta que el credo que acepta la Utilidad o Principio de la Mayor Felicidad como fundamento de la moral sostiene que las acciones son justas en la proporción que tienden a promover la felicidad; e injustas cuando tienden a producir lo contrario a la felicidad. Se entiende por felicidad el placer y la ausencia de dolor; por infelicidad, el dolor y la ausencia de placer [obtenida de MILLS, J. S.: *El utilitarismo*. Ed. Aguilar, 3ª ed. Madrid, 1962, pág. 29] (MONTORO ROMERO, R.: «Escasez, necesidad y bienestar: apuntes para una sociología de la economía», *op. cit.*, págs. 84-85).

8. La sociedad sobre la que se levanta el Estado del Bienestar es concebida como un mercado en el que la economía ocupa el lugar central⁸¹⁰.

En el modelo del EB, según FERNÁNDEZ-GARCÍA, se destacan tres características básicas en las que se ha asentado el modelo, y a las que no se puede renunciar:

- 1) El efecto positivo del modelo del bienestar que ha tenido sobre un crecimiento económico sostenido en los países occidentales apoyado en una teoría económica.
- 2) La legitimidad del Estado para intervenir en la regulación de la sociedad y la economía.
- 3) La universalidad de los servicios sociales⁸¹¹.

Por su parte, WENGER DE LA TORRE destaca como características del EB:

- a) **Expansión de la demanda**, posibilitada por los capitales americanos, las necesidades de reconstrucción de la postguerra y una clase trabajadora satisfecha por el alto nivel de empleo y de los salarios, que le permitía descubrir las bondades del consumo.
- b) **El gasto público**. El sistema necesitaba de la asunción por el Estado del salario social (educación, sanidad, seguridad social...) gravoso para el capital privado. Este gasto público expansivo posibilitaba la acumulación del capital y al mismo tiempo el clima necesario de paz social.
- c) **El fordismo**. El trabajo se organizó en lo que se ha dado en llamar el fordismo (concentración de grandes plantas industriales, trabajo en cadena, con producción de grandes cantidades de productos en serie, que se encuentran estandarizados y son baratos, para satisfacer un equipamiento inexistente en ese momento).
- d) **Endeudamiento colectivo**. Se desarrolló un amplísimo sistema de crédito, sobre todo de consumo, que incentivo el endeudamiento generalizado.

⁸¹⁰ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 427-437.

⁸¹¹ FERNÁNDEZ-GARCÍA, T.: «El Estado de Bienestar frente a la crisis política, económica y social». Portularia, Revista de Trabajo Social, núm. Extra 12, 2012, págs. 10-11.

e) **Consenso social.** Todo ello hizo posible un clima social de consenso.

Esto permitió un modelo con tasas de crecimiento autosostenidas, de costes reducidos, altas tasas de beneficios, fuerte gasto público y pleno empleo. Se inició así una sociedad satisfecha que legitimaba el sistema. El EB no significó un verdadero avance en los mecanismos reales de participación y decisión de los ciudadanos⁸¹².

3.1.4. Modelos de Estado de Bienestar.

GÓMEZ DE PEDRO, plantea la existencia, dentro del EB, de diferentes modelos susceptibles de ser clasificados en forma diferente. Es así que plantea las siguientes clasificaciones:

1. Por el grado de institucionalización⁸¹³. Según TITMUSS el Estado puede abordar el bienestar social de tres maneras distintas dependiendo del tipo de sociedad o de los valores predominantes en la misma:

Primer tipo, el modelo residual de bienestar, constituido por aquellos Estados en los que la institucionalización de los derechos del bienestar es muy escasa, donde se ignoran el bienestar fiscal y el ocupacional y al social se le otorga poca importancia. Sólo cuando fallan o no llegan los dos canales «naturales» (o socialmente dados): el mercado privado y la familia en su función propia de solucionar las necesidades individuales, está justificado el recurso a las instituciones de bienestar social, y aún en ese caso, sólo temporalmente.

Segundo tipo, un modelo intermedio, el «industrial». En él el bienestar ocupa un lugar más preeminente que en el modelo anterior, pues las instituciones sociales que procuran la educación, provisiones públicas de salud y seguridad social son importantes como adjuntos y ayudantes de la economía. Los sistemas de bienestar

⁸¹² WENGER DE LA TORRE, M. D., *op. cit.*, págs. 83-84.

⁸¹³ Se sigue aquí la clasificación de Richard M. TITMUSS, elaborada en su artículo: «Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: the Role of Social Welfare», de 1972 (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 331-333). También: VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, pág. 10.

fiscal y ocupacional están desarrollados, pero a condición de que el bienestar social sirva a la economía⁸¹⁴. Este modelo es el característico de las sociedades capitalistas en las que se tiende a agravar la desigualdad en la distribución de recursos y las diferencias sociales entre la población.

Tercer tipo, el institucional-redistributivo del bienestar social. En este modelo los derechos sociales están altamente institucionalizados y favorecen la vida individual y social. Las instituciones de bienestar gozan de un papel de compensación por las «faltas de bienestar» originadas por los cambios sociales. Para ello persigue en sus prácticas redistributivas una mayor igualdad y justicia social. Pero no se queda ahí, sino que, con sus políticas activas de pleno empleo y sus mecanismos correctores de economía, formación y educación, influye en el «nivel y calidad de vida de los individuos aludidos».

La versión práctica del modelo institucional redistributivo se correspondería con la propuesta socialdemócrata, mientras que la liberal capitalista del libre mercado representaría el primer y segundo modelo⁸¹⁵.

2. Modelos según el criterio político⁸¹⁶. ESPING-ANDERSEN elabora esa clasificación atendiendo a tres criterios de diferenciación que le permitirán distinguir

⁸¹⁴ Considerando el bienestar social desde una perspectiva económica, se ha desarrollado la «Función de Bienestar Social», formulada por Bergson, es una curva de indiferencia social y proporciona las diversas combinaciones de las utilidades correspondientes a diferentes individuos, que dan como resultado el mismo nivel de bienestar social. Esta función puede incorporar cualquier juicio de valor, pudiendo depender en principio de cualquier tipo de variables. El resultado es que cada individuo contará con su propia FBS, distinta de la de los demás, salvo que los juicios de valor de individuos diferentes coincidan entre sí. Ver: BERGSON, A.: "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, núm. 2, febrero, 1938, págs. 310-334. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1881737> (Fecha de consulta: 10.09.2017).

⁸¹⁵ Similar a la clasificación de TITMUSS es la realizada por ROJAS MULLOR: cuando ubica al EB en un horizonte cuyos extremos contrapuestos están dados por un modelo minimalista y un modelo maximalista del Estado del bienestar. Al primero lo denomina **Estado subsidiario**, y puede ser ejemplificado por el Estado del bienestar estadounidense; al segundo, **Estado benefactor**, y su ilustración paradigmática es la Suecia previa a la crisis de los 90. Combinando ciertas características de estos dos tipos o modelos contrapuestos se puede visualizar un modelo mixto que llama **Estado posibilitador**. Este tipo de Estado resume aquella alternativa que me parece la más viable para Europa y se inspira en las transformaciones y búsquedas propias del Estado del bienestar sueco a partir de la crisis de su viejo modelo (ROJAS MULLOR, M., *op. cit.*, págs. 64-78).

⁸¹⁶ Este modelo clasificatorio es de ESPING-ANDERSEN, que busca unos criterios realistas que consideren directamente el contenido de los gastos. En el seno de una teoría que dé razón del desarrollo causal de los Estados del Bienestar atendiendo al entrecruzamiento de varios fenómenos (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 333-335). El modelo es analizado también por: BARBA SOLANO, C.: «La reforma social y el régimen del bienestar mexicano» en VV.AA. *Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina* (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila

tres configuraciones ideales del Estado del Bienestar: 1) Atiende a la peculiar combinación e interacción de los sectores público y privado. 2) Se definen por diferencias en el grado y el alcance de los derechos sociales otorgados por el Estado. 3) Se fija en las consecuencias de la intervención pública en la estructuración del orden y de las relaciones sociales, suponiendo que toda política de bienestar tiene efectos estratificadores.

Según estos criterios, ESPING-ANDERSEN plantea tres regímenes distintos, en estrecha relación con las fuerzas políticas que los dirigen:

Primero: el sistema del Estado del Bienestar «liberal»⁸¹⁷, en el que se ofrecen subsidios modestos y asistencia social a los que se comprueba que no tienen

Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006, págs. 172-173; SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 262 y ss.; FURLANI, M., *op. cit.*, págs. 43-44; VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, págs. 10-11; BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L., *op. cit.*, pág. 116; SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 24-26.

⁸¹⁷ El **liberalismo** es un amplio movimiento intelectual y social que destaca la libertad personal e incluye aspectos políticos, económicos y filosóficos. Postula que la libertad no es un medio para un fin político más elevado, sino que es en sí el fin más elevado. También enfatiza los derechos individuales y la igualdad de oportunidades. Dentro del liberalismo hay varias corrientes que coinciden en el constitucionalismo liberal, que comprende la libertad de pensamiento y expresión, la limitación del poder de los gobiernos, el Estado de derecho, el derecho individual a la propiedad privada y un sistema de gobierno transparente. En general, el liberalismo apoya la democracia liberal, que consiste en elecciones abiertas con derechos iguales para todos los ciudadanos. Dentro de las tendencias existentes, es posible identificar ciertos tipos o clases de liberalismo: el **político** (cree que los individuos son la base y el fin último de la ley y la sociedad. Esta corriente enfatiza el contrato social que da origen a la sociedad desde el conjunto de decisiones individuales voluntarias), el **cultural** (argumenta que los sistemas económicos basados en los mercados libres son más eficientes y generan más prosperidad. Aceptan en general la desigualdad económica como un resultado natural de la competencia, bajo el supuesto de que no se use la coerción, la violencia o el fraude), el **económico** (se enfatiza, como una derivación del apoyo de la libertad individual, la libertad de conciencia y de opción, de estilo de vida y el derecho al desarrollo de la cultura propia), el **social** (Muchos liberales asumieron que la promoción de la libertad para las masas necesitaba un acceso mínimo a alimentación, vivienda, educación y seguridad. De este modo se fueron aceptando de forma cualificada más funciones para el Estado. Muchos pensadores y políticos de esta nueva forma de liberalismo, como KEYNES (1883-1946), BEVERIDGE (1879-1963), F. D. ROOSEVELT (1882-1945), etc., llegaron a la conclusión de que el totalitarismo surgió por la existencia de personas en condiciones de degradación que pedían una dictadura como solución. Lo cual llevó a la idea de que la razón pedía un gobierno que pudiera equilibrar las fuerzas en la economía. Esta nueva vertiente del liberalismo que se expandió luego de la posguerra se denominó **liberalismo social** (liberals). Unían el modernismo con el progresismo y planteaban que la difusión del bienestar y la educación en las masas prevendría el surgimiento del totalitarismo en Occidente. HAYEK (1899-1992), FRIEDMAN (1912-2006), MISES (1881-1973) y otros liberales de la **corriente libertaria** argumentaron en contra de esta tesis. Para ellos, las crisis de entreguerras fueron consecuencia de la intervención y la regulación del mercado y no del *laissez-faire*. Pensaban que la intervención sería contraproducente y que se necesitaba volver al orden liberal del mercado desregulado).

Un hito muy importante en el liberalismo se debe a los desarrollos de John LOCKE (1632-1704) en cuanto a que una sociedad estable puede estar basada en individuos libres. MONTESQUIEU (1689-1755) diseña leyes para restringir a los monarcas, que son la base del sistema de división de poderes moderno. Una rama especialmente importante es la Ilustración escocesa, que incluye a David HUME y a Adam SMITH (1723-1790). En la teoría de este último sobre los sentimientos morales (1759) busca reconciliar el interés propio (self interest) con el sentimiento de simpatía. El liberalismo,

medios; predomina la ética liberal del trabajo, por lo que las medidas tenderán a incentivar el trabajo y su importe será mínimo. A su vez, el Estado estimula el mercado. Este tipo de sistema minimiza el alcance de los derechos sociales y sus efectos en el proceso de desmercantilización, a la vez que crea un orden de estratificación en el que se da una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los que reciben protección social y de un bienestar social para mayorías buscado en el mercado, lo cual favorece un dualismo político entre los dos. Estos sistemas se ubican en los países de habla inglesa: Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Australia.

Segundo: sistema conservador⁸¹⁸, que agrupa a los países centroeuropeos como Austria, Francia, Alemania e Italia. Es predominante en estos Estados el mantenimiento de los rangos y las clases sociales, y a ellos fueron vinculados los derechos sociales. La provisión estatal de servicios sociales desplazó en gran parte al mercado, por lo que apenas tuvieron relevancia los seguros privados y los beneficios adicionales. Por otro lado, se daba un papel prioritario a la familia y a los servicios por ella desarrollados. El Estado intervenía sólo cuando fallaban las ayudas familiares o privadas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Tercero: régimen socialdemócrata⁸¹⁹, puesto en práctica en los países escandinavos. En ellos el principio del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales se han extendido también a las nuevas clases medias, promoviendo una extensión de los niveles más elevados para todos los ciudadanos, independientemente de su rango, trabajo o estrato social. También aborda una política activa del mercado de trabajo con vistas al pleno empleo, del que depende

en sus diversas expresiones, constituyó la base ideológica de la revolución inglesa y de las revoluciones norteamericana y francesa. En Latinoamérica, los mismos ideales inspiraron las revoluciones independentistas, que contraponían las consignas liberales frente al monopolismo corporativo de la monarquía española de aquella época (RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 151-155).

⁸¹⁸ El **conservadurismo** es una tradición de pensamiento social y político que pone el énfasis en el cambio gradual y la continuidad de los procesos sociales, por lo que no debe ser confundido con la acepción coloquial que lo vincula con el mero apoyo del statu quo. Tiene su origen en la reacción frente a las concepciones sociales racionalistas y utópicas de la Ilustración y las revoluciones modernas. La corriente política se inicia en la reacción frente a los excesos de la Revolución Francesa, y tiene a E. BURKE (1729–1797) como uno de sus principales representantes (*Ibid.*, pág. 155).

⁸¹⁹ El Estado bienestarista es parte del proyecto del socialismo democrático, que sigue la idea de la unidad entre el socialismo y la democracia desarrollada por Karl LIEBEKNECHT (1871-1919). Su objetivo era reconvertir las sociedades por la vía democrática en función de criterios de igualdad social. En Alemania, luego de la revolución de 1918 que depuso la monarquía, se organizó la República de Weimar, que consagró la socialdemocracia con el gobierno Friedrich EBERT (1871-1925) (*Ibid.*, págs. 148-149).

el bienestar social. El régimen socialdemócrata sigue una política «emancipatoria» del mercado y de la familia tradicional. Por ello socializa los gastos familiares y favorece la independencia de los individuos. Esta función, a la que se suma la del pleno empleo, condición para un universalismo de los derechos y de los servicios, hacen de este tipo socialdemócrata un Estado fuertemente intervencionista en la vida social y privada de sus ciudadanos y con un elevado gasto social.

3. Modelos según el grado de corporatismo⁸²⁰. MISHRA diferencia claramente dos modos de llevar a la práctica el sistema de bienestar, apelando a una visión temporal y, hasta cierto punto, evolutiva. El criterio que los diferencia es el grado de corporatismo⁸²¹ presente en cada uno. Atendiendo a este criterio habría dos grandes bloques:

Primer grupo, de Estado del Bienestar diferenciado, responde al modelo de la posguerra europea de KEYNES-BEVERIDGE. La política y la economía están visiblemente separadas y el sector público es el protagonista en su deber de corregir al mercado. La consideración que se hace en este Estado de cada sector es procedimental, no unitaria. Predomina una pluralidad de grupos de interés que va acompañada de un escaso sentido de responsabilidad social. El ejemplo tipo de este modelo diferenciado es Gran Bretaña.

Segundo grupo, del Estado del Bienestar integrado o corporativo, presenta un doble nivel de integración: lo social y lo económico, en primer lugar, funcionan íntimamente relacionados; en segundo lugar, se da la integración funcional entre el bienestar económico y social como algo íntimamente ligado con las relaciones entre los principales grupos económicos (capital y trabajo). Esto significa que no se puede mantener a largo plazo una economía de mercado productiva y un sistema de

⁸²⁰ Es el que sigue Ramesh MISHRA en su clasificación de los Estados del Bienestar que elabora en su obra *El Estado del Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, escrita en 1984 (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 335-338). Al «enfoque corporativo» de MISHRA («Estado integrado de Bienestar») se refiere también: MONTORO ROMERO, R., «El Estado de Bienestar moderno», *op. cit.*, págs. 164-165.

⁸²¹ El corporatismo es el acuerdo tripartito a nivel «social», que busca lograr transacciones entre diversos objetivos económicos y sociales en aras de una situación nacional de conjunto. Las tres partes que participan en ese acuerdo y en las que recae la responsabilidad de la toma de decisiones son los trabajadores (sindicatos), los empresarios y el sector público –el Estado. (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 336).

bienestar altamente desarrollado sin la cooperación y el apoyo de los principales grupos sociales. Esta responsabilidad se expresa en la búsqueda de tres objetivos claves para respetar el derecho social de un nivel mínimo de vida que son: el pleno empleo, los servicios sociales de carácter universal y la asistencia social. Este modelo se localiza en Austria, Suecia, Alemania Occidental y Países Bajos. Todos ellos tienen en común ser gobernados por la socialdemocracia y el tener una presencia fuerte de agrupaciones sindicales.

Para TAGLE MARTÍNEZ se pueden distinguir cuatro modelos:

- **Nórdico** (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda), que en lo referente al mercado laboral canalizan importantes inversiones relativas a fomentar políticas activas de nichos de empleo, con el objetivo de propiciar la reinserción rápida de las personas en el mercado de trabajo, siempre bajo la ideología del pleno empleo. Se caracterizan también por un elevado número de empleos públicos que están relacionados con la inversión en infraestructura para la universalización de los servicios. Los sindicatos suelen ser independientes de los partidos, además de contar con elevada afiliación y un amplio poder de decisión en las políticas laborales y de consumo, lo cual permite la uniformidad salarial, contribuyendo de manera efectiva a una distribución más equitativa de la renta.
- **Continental** (Alemania, Austria, Luxemburgo, Francia y Bélgica), en el que se da mayor importancia a la proporción de gastos orientados a las pensiones, también se basa en el principio de seguridad y en un sistema de subsidios no condicionado a los antecedentes laborales. Por lo que respecta al mercado de trabajo, las políticas activas son menos importantes, y los sindicatos cuentan con un importante poder de decisión en las negociaciones colectivas, pese a la baja afiliación.
- **Anglosajón** (Gran Bretaña e Irlanda), que se caracteriza por tener menos prestaciones o subvenciones que los otros tres y por una asistencia social de tipo *last ressort* más importante. Los subsidios, por otra parte, se dirigen en mayor medida hacia la población en edad de trabajar y menos hacia las

pensiones. El acceso a los subsidios está condicionado a los tiempos de cotización laboral. En este modelo se pone más énfasis en el mercado de trabajo y los gastos en políticas activas son relativamente más importantes. Los sindicatos, sin embargo, tienen un menor poder de decisión que en el resto de modelos, siendo ello, tal vez, una de las causas por la que existen mayores asimetrías sociales y un mayor número de empleos con bajos salarios.

- **Mediterráneo** (España, Portugal, Italia y Grecia), que han desarrollado un EB más tardíamente⁸²² (años 60 a 80 del siglo pasado), basado en un modelo social con amplios gastos en pensiones y escasa inversión en asistencia social, dada las pocas posibilidades de tener un empleo y sueldos no tan amplios como en los países nórdicos. Se da una mayor segmentación de los derechos y *status* de las personas que reciben subsidios, lo que se refleja en un acceso condicionado a las prestaciones⁸²³.

En América Latina, según BARBA SOLANO, hay evidencias significativas de la existencia de al menos tres tipos de regímenes de bienestar, «universalistas», «duales» y «excluyentes». Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, fueron los que más se asemejaron a los conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Por otro lado, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y tal vez de

⁸²² Para el caso específico de España, resulta interesante el artículo de RODRÍGUEZ CABRERO, aparecido en el número 2 de la revista *Política y Sociedad*, titulado «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general», en el que aborda la evolución sufrida por el EB español, distinguiendo dos periodos: 1964-1975, momento en el que se generan sus fundamentos históricos; y 1975-1988, tiempo en el que se produce su universalización. Igualmente estudia el autor la evolución del Estado del Bienestar que pasa de un Estado autoritario, a otro democrático. (RODRÍGUEZ CABRERO, G., *op. cit.*, págs. 79-87).

⁸²³ TAGLE MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, pág. 59. También se cita esta clasificación en: MUÑOZ MACHADO, S.: «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar», en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, pág. 738; VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, págs. 14-15. LEÓN BORJA, M. y SUBIRATS HUMET, J., *op. cit.*, págs. 14-18.

Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay⁸²⁴.

Con relación al EB en América Latina, señala PORTILLA MARCIAL que este se caracteriza por un universalismo estratificado; pero esta universalización fue raquítica, mentirosa y poco eficiente, debido a que gran parte de la cobertura de los servicios sociales iban destinados a los grupos mejor organizados, los que vivían generalmente en las ciudades, excluyendo tajantemente de los beneficios a millones de personas poco organizadas bajo los criterios de este nuevo sistema, como lo eran la inmensa capa de la población que vivía en zonas rurales, especialmente los indígenas. Acompañado de la falla del universalismo estratificado, se da el centralismo (el gobierno de cada país era el único facultado para proveer la asistencia social, aspecto que se tradujo en la exclusión de millones de personas debido a la ineficacia e ineficiencia de los programas) y la iniquidad (la continua postergación de la atención a los grupos más vulnerables y, por ende, la atención expedita a los mejor organizados). Siendo esta una región subordinada de EE.UU. en el terreno económico y, a veces en el político, siguió los pasos del nuevo modelo neoliberal sin importar qué consecuencias negativas podría traer la implantación de este en sus economías y a sus gentes, además de la subordinación antes mencionada, se puede añadir la subordinación que tienen estos países con respecto a los organismos internacionales que guían la estabilidad económica y el combate a la pobreza alrededor del mundo tales como: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos, para otorgar préstamos a los países con la finalidad de erradicar la pobreza, establecen ciertas condiciones, como las famosas cartas de intención en donde se «condiciona» a estos países que modifiquen sus políticas económicas y que instrumentaran acciones radicales para la transición al Estado neoliberal que iba a imperar en la comunidad mundial y que, desde la década de los ochenta hasta nuestros días, ha permanecido en la mayoría de los países del mundo⁸²⁵.

⁸²⁴ BARBA SOLANO, C., *op. cit.*, págs. 177-178.

⁸²⁵ PORTILLA MARCIAL, O. C., *op. cit.*, págs. 107-113.

3.1.5. Los agentes vinculados con el Estado de Bienestar.

Indica MONTORO ROMERO que el bienestar no es ni puede ser exclusivamente el producto o resultado final de la acción estatal, porque, o existe en un modelo político de democracia y libertades, o es cualquier otra forma de protección o intervención tiránica y dictatorial, y deja de ser tal. Sobre esa base democrática, el bienestar es entendido como el producto o resultado final de toda la sociedad. Así, los tres grandes agentes que lo producen son el Estado, el mercado y las familias. Cabría añadir un cuarto agente: las asociaciones de voluntarios, que, con sus acciones, no buscan rentabilidad económica, pero que desempeñan un significativo papel en la producción y/o gestión del bienestar. Sin embargo, estas asociaciones se mueven entre dos alternativas constitutivas: a) pueden estar vinculadas al Estado, que les facilita el apoyo, la regulación administrativa y la financiación necesaria para sobrevivir, perdiendo su identidad, y pueden ser entendidas en la órbita estatal. b) esas asociaciones pueden operar de manera autónoma, lo que las sitúa en la órbita del mercado, perdiendo su identidad social propia. Por ello, no se consideran como agentes sociales de la misma magnitud que los otros tres⁸²⁶.

Los tres pilares del bienestar, para ESPING-ANDERSEN, se basan en principios muy divergentes de administración del riesgo. Los mercados se rigen por la distribución a través del nexo del dinero: el bienestar se compra, se negocia. En el caso de la familia, el mecanismo de distribución dominante es, presumiblemente, el de la reciprocidad. Y la asignación estatal es, sobre todo, una redistribución basada en la autoridad⁸²⁷. Mientras que, por su parte, OLMEDA DÍAZ señala que, a pesar de su importancia, de su uso y abuso, no se tiene aún un criterio claro sobre lo que constituye el sector privado o los comportamientos que configuran el sector público, careciendo de criterios aceptados con generalidad para valorar uno y otro. El sector privado no puede, sin grave riesgo, identificarse con el comportamiento del mercado y con sus características diferenciales como mecanismo institucional de asignación

⁸²⁶ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, págs. 25.

⁸²⁷ ESPING-ANDERSEN, G., *op. cit.*, págs. 732-733.

y distribución de recursos. Fuera del Estado, se encuentra la familia, la empresa, las iglesias y miles de instituciones que poco o nada tienen que ver con su funcionamiento y comportamiento con la institución y comportamiento del mercado. El sector público, por otra parte, tampoco puede identificarse con el comportamiento presupuestario del Estado. Hay muchas otras formas de actuaciones económicas del Estado que, sin reflejarse en el presupuesto público, pueden ser más eficaces que las actuaciones presupuestarias públicas⁸²⁸.

Con relación al voluntariado, ALEMÁN BRACHO y GARCÍA SERRANO consideran que la relación del voluntariado con la gestión del bienestar social no concluye en la prestación de servicios sociales, sino que puede contribuir igualmente a la búsqueda de una identidad y el logro de una mayor cohesión social y dinamización económica, tanto para la persona que realiza este tipo de trabajo como para la comunidad o grupo sobre los que se ejerce su acción⁸²⁹.

3.1.5.a. El Estado. Quizás, en algunos países, durante cierto tiempo, es el componente más importante. Es indudable que, a lo largo de los treinta años siguientes al final de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia ha sido al crecimiento del papel del Estado en las actividades de financiación y de provisión de servicios. Pero en los últimos diez a veinte años esta tendencia se ha hecho menos pronunciada, se ha detenido, se ha invertido, o parece en trance de invertirse. En todo caso, hay alguna incertidumbre acerca de cuál sea la tendencia principal⁸³⁰.

El Estado suele definirse como la ordenación jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, revelando tal definición que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el

⁸²⁸ OLMEDA DÍAZ, M., op, cit., págs. 19 y ss.

⁸²⁹ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M.: «Tercer Sector: Buscando el equilibrio entre solidaridad y eficiencia». *Revista Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, N. 6 (octubre 1998) Escuela Universitaria de Trabajo Social de Alicante, octubre, 1998, pág. 42.

⁸³⁰ PÉREZ-DÍAZ, V.: «Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria», en *Las estructuras del bienestar en Europa* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 748.

poder⁸³¹. JELLINEK ofrece una doble definición, la social, donde el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio; y la jurídica, donde es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario⁸³². Finalmente, SÁNCHEZ AGESTA, explica que es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. Esta definición descriptiva recoge los elementos históricos del concepto del Estado. Si se busca una fórmula sintética, que prescindiera de esa singularidad histórica, cabe recordar la de FOX MORCILLO⁸³³, traduciendo el pensamiento de Aristóteles: el Estado es el orden de una nación o el orden de una comunidad suficiente de convivencia humana⁸³⁴.

El Estado se diferencia de todos los demás grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión; está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales pueden reclamar, con éxito, la aplicación a ellos exclusivamente reservada del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de

⁸³¹ GARCÍA MAYNEZ, E.: Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 28 ed. México, 1978, pág.98

⁸³² JELLINEK, G.: Teoría general del Estado. (Prólogo y traducción: Fernando de los Ríos). Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. México, 2004, págs. 194-196. Sobre los conceptos social y jurídico del Estado en Jellinek, ver: PORRÚA PÉREZ, F.: Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 40ª ed. 1ª reimpresión. México, 2007, págs. 193 y ss.

⁸³³ Sebastián FOX MORCILLO, humanista de fama extendida en la época, algunos de cuyos títulos, en especial su intento de acomodación de las filosofías platónica y aristotélica, sus comentarios sobre la República o el Timeo y Fedón platónicos, o sus tratados político-históricos De historiae institutione dialogus y De regni regisque institutione, gozaron de gran popularidad y lectura en la época y generaron polémica. Aquí nos limitaremos a ofrecer algunos datos mínimos que le sitúan en un contexto temporal. FOX MORCILLO nació entre 1526 y 1528 según los pareceres críticos, en Sevilla, posiblemente de padres conversos y de la familia francesa de los Fox. Estudió inicialmente en Sevilla, con Alonso de Medina. Marchó a los Países Bajos y llegó al Trilingüe en 1548, con Gabriel Enuesia. Allí siguió lecciones con Pedro Nannio (latín), Amerot (griego), Cornelio Valerio (filosofía) y Gemma Frisio (matemáticas, medicina). En 1554 se le unió en Lovaina su hermano Francisco, que luego profesaría en el monasterio de San Isidoro del Campo y posiblemente se le pueda identificar con el padre Morcillo que fue acusado de luteranismo y murió en la hoguera en 1559. Su muerte está todavía envuelta en el misterio. (CORTIJO OCAÑA, A: Sebastián Fox Morcillo y su concepto de la historia. University of California, 2011, pág. 6. Disponible en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/humanismoyhumanistas/cabeza-encantada> (Fecha de consulta 28.01.2017).

⁸³⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L., *op. cit.*, pág. 137.

ejercitar sus decisiones frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria⁸³⁵.

La expresión Estado de Derecho tiene en el ámbito jurídico una connotación propia e inconfundible que ha evolucionado, abarcando tanto el mantenimiento de un orden jurídico, como la búsqueda de fines sociales y el desarrollo de la democracia⁸³⁶.

El Estado contemporáneo configura un sector público como conjunto de actividades, instituciones, órganos e instrumentos que forman parte de este se hallan bajo su control directo, y le permite intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico. Su discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros, que definen niveles y tipos de interés. El intervencionismo estatal y sus impactos se manifiestan ante todo en una gama de indicadores como:

- a) Gasto del Estado y del sector público, como parte del gasto total y del producto bruto nacional.
- b) Participación en la oferta y en la demanda global de bienes y servicios, para consumo e inversión.
- c) Contribución directa e indirecta global.
- d) Participación en actividades esenciales, infraestructuras económicas y sociales, industrias básicas y de punta.
- e) Sostén de la ocupación laboral y de otros mecanismos (seguridad social), de la capacidad adquisitiva del mercado.
- f) Instrumentos y mecanismos: monetarios, cambiarios, crediticios, fiscales, arancelarios, regulatorios de precios y salarios; contrataciones públicas; empresas paraestatales⁸³⁷.

⁸³⁵ HELLER, H., *op. cit.*, pág. 301.

⁸³⁶ HUERTA BARRERA, T. R.: «El Estado constitucional de Derecho frente al debilitamiento del papel geopolítico de las fronteras de los Estados nacionales». *Opus Magna Constitucional*, Tomo IX, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2014, pág. 14.

⁸³⁷ KAPLAN M.: *Estado y globalización*, *op. cit.*, pág. 274.

El Estado asume la regulación y la gestión de servicios públicos y otras actividades definidas como de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas, mediante grados crecientes de intervención directa, incluso empresarial, del Estado en las mismas⁸³⁸.

Se han señalado diversas ventajas en favor de la provisión pública de bienes y servicios sociales por el Estado, entre ellas las siguientes:

- a) Se promueve un fin social más que el interés personal, la integración social más que la diferenciación individual.
- b) El control colectivo de los servicios sociales, a través de representantes democráticamente elegidos, aboga en contra de la explotación de aquellos cuya posición de necesidad puede colocarlos en una situación de debilidad ante los proveedores que tratan más de maximizar el beneficio que de lograr un bien social.
- c) Los servicios colectivos son distribuidos de acuerdo con la necesidad social, y no siguiendo un estrecho baremo de prioridades económicas.
- d) El control público es necesario para proveer servicios regulares, estandarizados y eficientes, y
- e) Los servicios sociales pueden contrarrestar la tendencia natural de la empresa capitalista a incrementar las desigualdades en la distribución de recursos⁸³⁹.

La administración debe conseguir la satisfacción del máximo número de objetivos de interés general, conforme a las necesidades manifestadas por los ciudadanos de cada momento, aunque la limitación de los recursos públicos va a impedir que se puedan cubrir la totalidad de las demandas sociales. Por todo ello el Estado, personificado en la administración pública, debe fomentar la asunción por parte de

⁸³⁸ KAPLAN M.: *El Estado Latinoamericano*, *op. cit.*, pág. 185.

⁸³⁹ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, págs. 37-38.

los particulares del ejercicio directo de esas actividades de interés general⁸⁴⁰. Sin embargo, señala KAPLAN, las decisiones se toman y cumplen según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorecen a las élites públicas, a las exigencias de la racionalidad global del sistema, a las fracciones más fuertes de la clase dominante, a esta en su conjunto, a fracciones y grupos más organizados e influyentes de las clases subalternas y dominadas⁸⁴¹.

El trabajo de la administración pública no tiene porqué ser necesariamente sinónimo de eficacia y equidad, de manera que, bajo el paraguas de lo público, se amparan acciones cuya calidad podría ser mejorada, sirviendo tal amparo para el rechazo de nuevas formas de gestión, muchas de ellas ya experimentadas en el ámbito privado, que pudieran incrementar la calidad de los servicios y prestaciones de carácter público⁸⁴². La tendencia a una reducción del papel del Estado y al aumento correlativo de los otros agentes no sólo es relativamente fuerte, sino deseable. Se trata de ayudarla a que vaya adelante: diseñar las instituciones, articular los discursos, reducir los obstáculos, aclarar los malentendidos, prever las dificultades de la adaptación y aliviar los costes⁸⁴³.

Las deficiencias del Estado de Derecho favorecen la corrupción en sus diversas modalidades como son: el autoritarismo, el indebido manejo del poder discrecional, las irregularidades en materia de concesiones, autorizaciones, permisos y contratos otorgados por favores, la financiación de campañas electorales con fondos de procedencia ilícita, tráfico de influencias, nepotismo, promoción de la imagen personal de los funcionarios, gastos superfluos, alteración de documentos y es en esos bordes en donde se utiliza la acusación sobre corrupción como presión, manejando la negociación política como instrumento de impunidad, por mencionar sólo algunos casos⁸⁴⁴.

⁸⁴⁰ PEDRÉIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, Madrid, 2003, pág. 30.

⁸⁴¹ KAPLAN M.: Estado y globalización, *op. cit.*, pág. 347.

⁸⁴² ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, pág. 38.

⁸⁴³ PÉREZ-DÍAZ, V., *op. cit.*, pág. 750.

⁸⁴⁴ HUERTA BARRERA, T. R., *op. cit.*, pág. 17.

Pese a todo, opina RIFKIN que el gobierno jugará, con toda probabilidad, un papel muy distinto en la emergente era de las nuevas tecnologías, menos ligado a los intereses económicos y comerciales y en la línea de la economía social. Mediante la creación de una nueva unión entre el gobierno y el TS, cuya finalidad sea la de reconstruir la economía social, se podrá ayudar a restaurar el sentimiento cívico en cualquier sociedad⁸⁴⁵.

3.1.5.b. El mercado. Las acciones llevadas a cabo desde el mercado tienen un fin lucrativo⁸⁴⁶ y exclusivista ante el cual cabe cuestionarse la idoneidad de tal mecanismo como forma de satisfacer las necesidades sociales⁸⁴⁷. La visión de mercado, fuertemente unida a la abundancia materialista, glorifica los principios de la producción y los modelos de eficacia como los principales términos para fomentar la felicidad del mundo. Mientras que la primera identificación de las personas sea la economía de mercado, los valores de producción y de consumo ilimitado continuarán influyendo en el comportamiento personal⁸⁴⁸.

No obstante, las empresas convencionales que no buscan directamente el bienestar lo facilitan de muchas formas: mediante entrenamiento y aprendizaje para atender la necesidad de educación y formación de sus empleados; facilitando pensiones privadas de jubilación y de enfermedad, etc. Todo ello ocurre dentro del ámbito laboral. El bienestar que se obtiene de esa manera suele pasar desapercibido al ser considerado en un ámbito estrictamente privado. Sin embargo, posee una magnitud extraordinaria, forma parte de las negociaciones sindicales de cualquier gran y moderna empresa y se ajusta al marco de los criterios de rentabilidad empresarial. Y, en segundo término, las agencias que, operando con arreglo a la lógica del mercado, lo hacen dentro de los clásicos ámbitos del bienestar. Prestan el servicio

⁸⁴⁵ RIFKIN, J., *op. cit.*, pág. 419.

⁸⁴⁶ Expone Von MISES que es el afán de lucro en la actividad empresarial lo que da sentido y significado, guía y dirección, a la economía de mercado, basada en la propiedad privada de los medios de producción. Eliminar el lucro es llevar la economía de mercado al caos (Von MISES, L., *op. cit.*, pág. 328).

⁸⁴⁷ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, pág. 39.

⁸⁴⁸ RIFKIN, J., *op. cit.*, pág. 414.

a cambio de una contraprestación monetaria por parte del usuario y con carácter individual, pero no se habla ahora de las formas y cuantías de los costes. Cualquier acción de bienestar tiene costes que alguien debe calcular y pagar. Se habla ahora de las necesidades del bienestar y de las agencias que las satisfacen. Y, en esta faceta, el mercado se ha mostrado muy ágil para adaptarse a las necesidades de bienestar de una sociedad moderna⁸⁴⁹.

El mercado presenta una serie de limitaciones a la hora de dar cuenta de las necesidades que presentan los individuos y grupos sociales. Así, no tiene en cuenta las consecuencias de su acción productiva y que difícilmente se pueden aplicar los criterios de eficacia del mercado a servicios que escapan a la medición en términos de PIB. Existen tareas que no pueden organizarse a través del mercado, pudiendo señalar, junto a las limitaciones anteriores, al menos dos tipos de motivos por los que resulta inadecuado que dicho sistema monopolice la provisión de bienestar: a) **Motivos de ineficiencia del mercado** (Existe una serie de «bienes públicos» que no pueden ser suministrados por el mercado ya que los beneficios no llegarían a cubrir los costes del inversor privado) y b) **Motivos morales o filosóficos** (algunas metas morales y filosóficas pueden ser más eficientemente acometidas por el Estado). Pese a ello, en las últimas décadas esta vía ha cobrado especial relevancia como consecuencia de dos factores mutuamente relacionados: 1) **la crisis económica** ha impulsado a numerosos Gobiernos a orientar hacia el mercado la satisfacción de necesidades, y 2) **el influjo del liberalismo** ha acrecentado igualmente la presencia de los mecanismos del mercado mediante la política de privatizaciones⁸⁵⁰.

⁸⁴⁹ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, págs. 26-27.

⁸⁵⁰ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, págs. 39-40.

La lección más importante que cabe extraer de la experiencia relativa al uso de la competencia y las fuerzas del mercado en los servicios del EB es que la política puede ser tan importantes, o incluso más, que la economía⁸⁵¹.

3.1.5.c. La familia. Hasta hace muy poco tiempo, la investigación sobre el EB ha prestado escasa atención al papel del hogar, centrándose sobre todo en la interacción entre la provisión social pública y la privada⁸⁵², y ello pese a que, como señala IGLESIAS de USSEL, es una institución muy anterior al EB, que ha desempeñado, durante miles de años, un papel central y básico en la estructura de solidaridad⁸⁵³.

La cuestión básica que plantea la aparición del nexo familia-EB es que las familias de hoy, frente a lo que ocurrirá en las décadas de la posguerra, están cada vez menos dispuestas a internalizar los costes de tener hijos⁸⁵⁴. Pese a ello, existe un amplísimo consenso en describir a la familia como una institución social básica, fundamento de la sociedad, que ahora se hallaría en crisis⁸⁵⁵.

El modelo *parsoniano*⁸⁵⁶ de la familia nuclear conyugal, como sustentador único masculino, sobre el que se constituyó el EB de la postguerra ha quedado marginado por el proceso histórico. A partir del último tercio del siglo XX se ha producido una

⁸⁵¹ KENDALL, J.: «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de la salud», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, págs. 714-715.

⁸⁵² ESPING-ANDERSEN, G., *op. cit.*, pág. 731. Como señala GONZÁLEZ SEARA, ESING-ANDERSEN reconoce su propio olvido de la aportación familiar en la formulación que hizo de los «tres mundos» del bienestar, proponiendo ahora un nuevo enfoque, a partir del Estado, la familia y el mercado, que representan tres principios diferentes a la hora de asumir la gestión de los riesgos del bienestar (GONZÁLEZ SEARA, L.: «La familia a través de los cambios sociales», *op. cit.*, págs. 529-530). En orden a las ideas de ESPING-ANDERSEN sobre la familia nuclear, ver también: GONZÁLEZ SEARA, L.: «Nuevas formas y políticas familiares en los sistemas de bienestar», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, págs. 615-708.

⁸⁵³ IGLESIAS de USSEL, J.: «Familia y estructura de solidaridad en España», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 761.

⁸⁵⁴ ESPING-ANDERSEN, G., *op. cit.*, pág. 742.

⁸⁵⁵ GONZÁLEZ SEARA, L.: «La familia a través de los cambios sociales», *op. cit.*, pág. 530.

⁸⁵⁶ Con relación a la familia propuesta por Talcott PARSON: *Ibid.*, págs. 570-571; IGLESIAS de USSEL, J., *op. cit.*, pág. 762. ESPING-ANDERSEN, G., *op. cit.*, págs. 736-737.

aceleración de los cambios familiares: secuencias conyugales sucesivas de matrimonio-divorcio-matrimonio; familia de viudas, separadas o solteras con hijos, que se suelen llamar monoparentales, familias con hijos adoptivos; familias con hijos nacidos de fecundación artificial; parejas de hecho; parejas de homosexuales y lesbianas; familias compuestas. Y todo ello dentro de un proceso de incorporación masiva de la mujer al trabajo y de cambios drásticos en la nupcialidad, fecundidad, divorcio, emancipación de los jóvenes, incremento de la vejez y otros elementos⁸⁵⁷.

Al efecto, para MONTORO ROMERO, conviene distinguir entre las siguientes tres dimensiones de la familia:

1) **Como fuente de necesidades.** En la familia suelen nacer las necesidades sociales de Bienestar, y esto tiene la suficiente importancia como para rescatar el papel social del agente familiar.

2) **Facilita actuaciones de bienestar con carácter iniciático y complementario.** Asume la tarea de la educación de los hijos en las primeras fases de sus vidas, y, más tarde, complementa la actuación de los centros escolares. De igual forma actúa en materia de salud, de vejez, etcétera, hasta el extremo de que no puede pensarse que, prácticamente en ningún caso, ninguna institución estatal supla por completo la acción familiar; mientras que, al contrario, es más que frecuente que la familia supla al Estado.

3) **Actúa brindando bienestar a sus miembros por completo en muchas circunstancias:** atendiendo enfermos, viejos, niños, soportando miembros de la familia desempleados y en muchas otras ocasiones. Contemplado de esta manera, la familia es una institución de bienestar mucho más completa que lo que pueda ser nunca el Estado⁸⁵⁸.

El modelo de EB es profundamente desequilibrado en la **relación Estado, mercado y familia**: desconfía del mercado por principios ideológicos y entiende que la familia

⁸⁵⁷ GONZÁLEZ SEARA, L.: «La familia a través de los cambios sociales», *op. cit.*, págs. 613-614.

⁸⁵⁸ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, págs. 27-28.

le pertenece; el Estado interviene, regula y hace dependientes al mercado y a la familia. Sin embargo, hay que examinar con mucha cautela y rigor en qué medida el Estado puede o no puede contribuir al bienestar mixto. En la Sociedad del Bienestar estos tres grandes agentes deben mantener una relación realmente equilibrada, donde no haya posibilidad de dependencias y subordinaciones como las que se registran en el modelo de EB. La complementariedad del Estado, el mercado y la familia debe producirse de manera acompasada, cubriendo los fallos y las disfunciones que cada uno de ellos pueden provocar. Lo más importante es el mantenimiento del equilibrio entre los tres grandes agentes⁸⁵⁹.

3.1.6. Crisis del Estado del Bienestar.

Señala PAREJPO ALFONSO que el ya tópico de la crisis del EB no se refiere tanto a este tipo de Estado, cuanto a su concreta realización histórica, en la medida misma del desfase entre esta y la evolución de la organización económico-social⁸⁶⁰, indicando ESPING-ANDERSEN que esta crisis se debe esencialmente a los cambios que se producen en los mercados de trabajo y a las presiones demográficas. El envejecimiento de la población y los nuevos riesgos sociales para las familias de hoy, se combinan para erosionar las finanzas públicas en el mismo momento en que aumentan las presiones para aumentar los gastos en bienestar. En el debate público existen dos estrategias principales para evitar la crisis: Una, privatizar el bienestar, la otra, descentralizar, una combinación más vaga de incentivos a las organizaciones voluntarias y no lucrativas y de delegación de más responsabilidad en las familias⁸⁶¹.

⁸⁵⁹ *Ibid.*, pág. 28. Otros autores se refieren igualmente a los actores Estado, mercado y familia-sociedad, y a su necesaria interacción, así: VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, pág. 13.

⁸⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L.: «Estado social y Estado de Bienestar a la luz del orden constitucional», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, págs. 798-799.

⁸⁶¹ ESPING-ANDERSEN, G., *op. cit.*, pág. 743. También trata la crisis del EB: SARAZÚA J. C.: «El contexto internacional» en VV.AA. Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores (González S., L. Ed. General) Vol. II, Estudios. Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar. 1ª ed. Guatemala, 2015, págs. 377-379; BONO, E.: «Hablando de política económica...» Política económica frente al neoliberalismo. Homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi. Tirant lo Blanch, Homenajes y Congresos. 1ª ed., Valencia, 2017, págs. 24-25; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Los derechos sociales en la crisis: La crisis de los derechos sociales. Cambio de modelo con vocación de estabilidad». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015, págs. 34 y ss.; SALAZAR SILVA, F., *op. cit.*, págs. 134-140; BELTRÁN VILLALBA, M.: «La burocracia y la crisis del "Welfare State"». Revista de estudios políticos, núm. 48,

La identificación de los factores de la llamada crisis del EB sitúa estos más bien en el entorno del Estado y explican, así, la percepción de este en situación de crisis, en términos de inadaptación a dicho entorno, que representa por sí misma, a su vez, un factor de contribución a la sensación de crisis, en la medida en que opera, en un contexto de incertidumbre, sobre el régimen de bienestar, pues coloca este bajo la luz de progresiva obsolescencia que proyectan las estructuras establecidas⁸⁶² de organización y gestión de aquél⁸⁶³.

La doctrina coloca el inicio de la crisis a comienzos de la década de los setenta del siglo pasado (concretamente en 1973), con la crisis del petróleo⁸⁶⁴. Hasta la década de los años 70 del siglo pasado se han estado siguiendo los dictámenes de Keynes, quien coloca al Estado como inversor financiero central de la economía de las naciones y como moderador ante el desempleo o ante los desequilibrios económicos. Es lo que sucedía en Europa y en Estados Unidos desde los años treinta bajo el mandato de Roosevelt. El Estado quedaba constituido en el principal protagonista de los sistemas de protección social, de las mediaciones internacionales y de la satisfacción de las demandas mercantiles⁸⁶⁵.

Tras un amplio período de estabilidad, señala SALAS SUÁREZ, se ha producido un cambio importante en la forma de concebir la función del Estado en la economía,

1985, págs. 7-9; FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 5 y ss. WENGER DE LA TORRE, M. D., *op. cit.*, págs. 84 y ss. Relacionando la situación de crisis con la globalización ver también: KAPLAN M.: Estado y globalización, *op. cit.*, pág. 310-354 y 411-432.

⁸⁶² Estas estructuras responden, en efecto, a un modelo cada vez más cuestionado, cuyos elementos fundamentales son:

- 1) La presuposición del sistema estatal volcado a la configuración social como diferenciado, por relación al interés general, y de funcionamiento según el ciclo completo de gestión de este, integrado jurídicamente por las fases de legislación y ejecución.
- 2) La reserva a la administración pública, en lo esencial, de la ejecución de los programas legislativos, en calidad de subsistema estatal diferenciado y específicamente idóneo para servir el interés general o público.
- 3) La concentración de esa reserva en el tipo de administración profesional-burocrática actuante conforme a las pautas y los procedimientos tradicionales. PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 843.

⁸⁶³ PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 826.

⁸⁶⁴ BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L., *op. cit.*, pág. 118; BELTRÁN VILLALBA, M., *op. cit.*, págs. 7 y ss.; FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 5. SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 270; GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 294, entre otros.

⁸⁶⁵ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», *op. cit.*, pág. 54.

con unas consecuencias trascendentales para el sostenimiento del EB en los términos en los que se había producido hasta entonces. El origen de este cambio se encuentra en un conjunto de desequilibrios económicos que se dan en forma simultánea, expresados en la caída de las tasas de crecimiento económico, desempleo masivo⁸⁶⁶ e inflación no provocada por el exceso de demanda, entre otros. Ese desequilibrio económico generalizado, unido a un considerable desarrollo del EB, hacía necesario reducir los elevados déficits públicos, ejercer un control sobre los niveles de deuda pública y contener la presión que los tipos de interés ejercían sobre los elevados volúmenes que de la misma había que colocar anualmente en los mercados y ello en un entorno de mayor apertura de las economías, intensificada por las mayores facilidades del transporte y las comunicaciones. Por tanto, lo que se ha conocido como «crisis fiscal del Estado»⁸⁶⁷ ha desembocado en la llamada crisis del EB⁸⁶⁸, cuyas causas explican la retirada parcial del sector público de la cobertura de servicios, señalándose como causas que en modo más frecuente se apuntan: las de carácter económico (que han tenido su origen en la globalización⁸⁶⁹ de la economía y en el aumento de la competitividad,

⁸⁶⁶ Al desequilibrio económico producido por el desempleo masivo, se refieren también: FERNÁNDEZ-GARCÍA, quien el desempleo masivo por el declive industrial, la precariedad laboral, los ingresos irregulares, más la pobreza tradicional, ya fuera sobrevenida o crónica, incrementaron los procesos de desigualdad (FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 5).

⁸⁶⁷ A la «crisis fiscal del Estado» y el enorme y creciente déficit, y sus consecuencias, además de SALAS SUÁREZ, se refieren: BELTRÁN VILLALBA, M., *op. cit.*, pág. 7. GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 352-355.

⁸⁶⁸ Al cuestionamiento planteado en torno al EB se refieren, junto con SALAS SUÁREZ, entre otros: BELTRÁN VILLALBA, M., *op. cit.*, pág. 7.

⁸⁶⁹ La **globalización**, expone RESICO, es un proceso de interacción de los sucesos regionales y locales en una gran red interrelacionada por medio de la cual el mundo va generando una sociedad unificada y que funciona de acuerdo a pautas similares y que combina factores económicos, tecnológicos, socioculturales y políticos. La globalización de los últimos treinta años tiene antecedentes cercanos en el sistema internacional del siglo XIX, que terminó abruptamente a principios del XX. En la segunda posguerra, el escenario internacional fue regulado a través de las instituciones de Bretton Woods y surgió una estructura de orden internacional basada en un capitalismo más regulado.

Las medidas económicas que favorecieron la globalización comprenden la difusión del libre comercio a través de la reducción o eliminación de aranceles y barreras comerciales, de los costos de transporte, de costos y controles a los flujos de capital, la creación de subsidios para las corporaciones globales y la armonización de la propiedad intelectual, entre otras. Implica oportunidades de crecimiento y mayor bienestar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo emergentes. Sin embargo, este proceso va acompañado de rápidos y profundos cambios estructurales de la producción, el empleo y la distribución de los ingresos.

Los propulsores de la globalización hacen hincapié en sus efectos positivos, como la reducción de la pobreza, proponiendo que una primera liberalización económica debe ir seguida de una reforma en las instituciones que dé un marco legal a los mercados y sea acompañado por la democracia y el Estado de derecho. Otros ven la globalización como un proceso inevitable al que hay que adaptarse mediante regulaciones y organizaciones internacionales. Finalmente, se encuentran los anti-globalizadores, que enfatizan los aspectos negativos, como la desventaja en el poder de negociación de los países pobres, la explotación de los trabajadores extranjeros empobrecidos, la disminución del empleo local frente a la

así como en la sustitución de los esquemas de política económica basados en las ideas keynesianas de intervención en la economía⁸⁷⁰), las de índole político (como la crisis del modelo socialista y la intensificación de los análisis sobre los fallos del sector público⁸⁷¹) y, finalmente, otras, como las relacionadas con la demografía (la reducción de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida en los países en los que más había avanzado el EB, lo que lleva a revisar la sostenibilidad de los gastos sociales, en un contexto de envejecimiento de la población, teniendo en cuenta la restricción que supone el aumento paralelo de los costes de mantenimiento de prestaciones propias del Estado)⁸⁷².

Manifiesta ARGANDOÑA, que llama la atención que en los debates modernos se ponga muy poco énfasis en la dimensión ética, tanto a la hora del diagnóstico como a la de buscar soluciones; todo lo más, se hace un comentario marginal sobre algunas conductas inmorales o ilegales, confiando en la dureza de las leyes y en los mecanismos de control judicial y penal para solucionarlo. La crisis del EB se manifiesta, al menos, en seis dimensiones:

- 1) **Crisis financiera**, porque hay sospechas bien fundadas de que, de seguir como hasta ahora, en pocos años el volumen de gasto que engendrará, superará ampliamente a los ingresos vinculados al mismo, de modo que el sistema estará en una situación técnica de quiebra, ya que los activos del sistema serán inferiores a sus pasivos⁸⁷³.

competencia de los trabajadores baratos extranjeros, la reducción de la clase media y la debilitación del poder de negociación de los sindicatos.

Como una posible respuesta a los desafíos globales se presenta, desde comienzos de los años noventa, la celebración de acuerdos regionales de integración, sin que la alternativa goce del consenso general. Esta tendencia ha determinado que la economía mundial se vea actualmente superpuesta por una estrecha red de espacios económicos regionales (RESICO, M. F., *op. cit.*, págs. 307-310).

⁸⁷⁰ El agotamiento del paradigma keynesiano y la aceleración del proceso de globalización son considerados, además de por SALAS SUÁREZ, por FERNÁNDEZ GARCÍA, quien comenta que los referentes ideológicos y políticos más importantes a este respecto fueron Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos (FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 5); también: SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 271.

⁸⁷¹ Además de SALAS SUÁREZ, entre otros: FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 5. GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 371-373.

⁸⁷² SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 36-41.

⁸⁷³ A la crisis financiera se refieren también: DIZ OTERO, I. y LOIS GONZÁLEZ, M., *op. cit.*, pág. 235; BONO, E., *op. cit.*, págs. 24-25.

- 2) **Crisis política**, porque los fundamentos mismos del EB han sido puestos en tela de juicio, argumentando que la ciencia económica y la ciencia política no justifica un Estado que atienda a las necesidades sociales, mantenga los ingresos de las personas, financie los servicios sociales y redistribuya las rentas, salvo, quizás, a niveles mínimos.
- 3) **Crisis de legitimidad**, provocada por las dudas sobre la viabilidad del sistema de protección social vigente, dudas que, de algún modo, se proyectan también sobre el modelo de Estado aceptado.
- 4) **Crisis económica**, las instituciones de la seguridad social han provocado un conjunto de efectos acumulativos que ponen en peligro esa eficiencia, así como la viabilidad financiera del proyecto.
- 5) **Crisis de legalidad**, primero, porque la ley se utiliza a menudo para la defensa de intereses particulares; segundo, porque no pocas prácticas se alejan del espíritu de la ley, creando «derechos» que no estaban en la mente del legislador y provocando abusos que tienen efectos perversos sobre la convivencia social; y tercero, porque el mal uso de la norma acaba dando lugar a conductas ilegales.
- 6) **Crisis ética**, en cuanto que las instituciones y mecanismos del EB ponen trabas al desarrollo del hombre en sociedad, generando conductas inmorales⁸⁷⁴.

GÓMEZ DE PEDRO, por otro lado, clasifica las diferentes teorías explicativas de la crisis en los siguientes términos:

Primero: Crisis económica y fiscal, la primera surgida por la confrontación de las dos funciones principales del Estado capitalista: acumulación de capital y legitimación; y la segunda consistente en la brecha cada vez mayor entre las tareas de las que es responsable el Estado y su financiación.

Segundo: Crisis estructural y sistémica. Este punto de vista, aceptado por algunos teóricos, contempla al Estado como una pieza clave de uno de los sistemas

⁸⁷⁴ ARGANDOÑA, A., *op. cit.*, págs. 1-2.

que configuran la realidad social, que es el sistema político. Se habla del desbordamiento del Estado (Luhmann) o del EB contradictorio e irreversible, contradicciones que hacen referencia a la estructura de las actuales sociedades capitalistas, a la separación de forma y contenido dentro de la democracia liberal, y que suponen la contradicción entre legitimidad y eficacia (Offe).

Tercero: Crisis político social, debido al crecimiento y sobrecarga del gobierno, a los fallos del sector público o a la pérdida del tejido social⁸⁷⁵.

Pero la situación de crisis se ha visto aumentada con la crisis económica iniciada en 2008, que ha vuelto a poner de actualidad, como dice CARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, el concepto de EB, afectando inevitablemente a los ingresos del Estado de forma que se ha visto obligado a reducir los presupuestos y estos recortes han afectado a partidas relativas a gastos sociales⁸⁷⁶.

La crítica neo-conservadora del *Welfare State* atribuye la actual crisis económica precisamente a la asunción por el Estado de un exceso de responsabilidades, sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial y prácticamente en todos los países occidentales, de la que se ha seguido un desmedido crecimiento del Estado y del sector público de la economía. La causa de la crisis económica no sería otra que la pretensión socialdemócrata de que el Estado deba proponerse como objetivo básico de su actuación el bienestar de sus ciudadanos, asumiendo para ello más y más responsabilidades, con lo que termina haciéndose imposible el funcionamiento de la economía del llamado capitalismo avanzado⁸⁷⁷.

Señala MONTORO ROMERO⁸⁷⁸ que cuando se habla de crisis del EB, vuelve a surgir propiciando una plataforma de análisis muy rica e interesante. Sobre su papel

⁸⁷⁵ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 352-377.

⁸⁷⁶ GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar», *op. cit.*, pág. 491.

⁸⁷⁷ BELTRÁN VILLALBA, M., *op. cit.*, págs. 8-9.

⁸⁷⁸ MONTORO ROMERO, R.: «El Estado de Bienestar moderno», *op. cit.*, pág. 166.

a la hora de volver a definir el EB se localizan dos corrientes de pensamiento denominados: «pluralismo del bienestar»⁸⁷⁹ y «reformismo crítico»⁸⁸⁰.

3.1.6.a. Posición del neoliberalismo⁸⁸¹. El neoliberalismo, definido por BORDIEU como «un programa de destrucción de las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado único»⁸⁸² implica, como señala PATIÑO REYES, una tendencia intelectual y práctico-política a primar y fomentar preferentemente las actuaciones económicas de los agentes individuales, familias y empresas (sobre todo, de las grandes compañías) en los mercados en que operan. Destaca todo aquello que garantice la libertad de acción de los agentes individuales en la economía, sobre todo en lo referente a la propiedad privada e irrestricta de los medios de producción y a las ganancias derivadas de los negocios. En el neoliberalismo son las grandes empresas las que determinan las reglas de la distribución. Afirman que la plena libertad de los mercados lleva a la mejor asignación de recursos posible y al mayor nivel de producción y de satisfacción colectiva que se puede lograr con los recursos existentes dados⁸⁸³.

La perspectiva neoliberal, heredera del clásico liberalismo, refina y modera la tradicional crítica liberal de la política social en que se le acusa de constituir un sistema que restringe la libertad, ejemplo de ineficacia burocrática, y de ser

⁸⁷⁹ El «pluralismo del bienestar», combina argumentos económicos, sociológicos y políticos en su análisis. El Estado asumiría su papel de planificar, promover y regular los servicios de protección social, pero el encargado de desarrollarlos e incluso gestionarlos será la sociedad civil. Incluso, estirando la idea, la sociedad civil asumiría responsabilidades también en el mismo diseño creativo. Esta versión tiene una gran transcendencia política, puesto que con ella ya se habla del necesario respeto a la libertad individual como garantía para alcanzar un mejor bienestar colectivo (*Ibid.*, pág. 167).

⁸⁸⁰ El término «reformismo crítico» alude a un amplio espacio donde se sitúan posiciones efectivamente críticas al clásico EB, pero luego muy dispersas y desordenadas: la crítica feminista, la crítica de la planificación de necesidades y la crítica al Estado. Es una perspectiva que, al contrario que la anterior, se inspira claramente en una lectura liberal de la sociedad civil, esta se localiza en los ámbitos de influencia del neomarxismo, del radicalismo o de la moderna teoría de los movimientos sociales (*Ibid.*, págs. 168-169).

⁸⁸¹ El término **neoliberalismo**, acuñado por el sociólogo Alexander Rüstow en 1938 para designar el resurgimiento del liberalismo clásico, se utilizó para designar las corrientes libertarias que impulsaban una postura a favor de mercados desregulados. Aportes de esta tradición han sido las ideas de libertad individual, propiedad privada, limitaciones al poder del gobierno, Estado de derecho, economía de libre mercado, libre comercio, pluralismo político, entre otras (RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 155).

⁸⁸² BORDIEU, P.: «La essence du neoliberalisme». *Le Monde Diplomatique*, marzo 1998, pág. 3.

⁸⁸³ PATIÑO REYES, A.: «La fundamentación jurídica del neoliberalismo en la obra de Friedrich August von Hayek». *Epíkeia*, núm. 2, 2006, pág. 4.

excesivamente costosa. La tendencia neoliberal más actual se inclina por posiciones más moderadas en las que propone reequilibrar la política social teniendo en cuenta el mérito, la productividad, la profesionalidad, y manteniendo el espíritu de la igualdad de oportunidades (no de resultados)⁸⁸⁴.

Las propuestas neoliberales, señala SÁNCHEZ giran, fundamentalmente, en torno a la idea de hacer retroceder al Estado (*rolling back the state*). Los autores liberales han insistido particularmente en dos fenómenos:

- a) **La crisis de gobernabilidad**, originada, paradójicamente, por una intervención del Estado que no pretendía otra cosa que corregir las externalidades provocadas en periodos anteriores por la propia quiebra del mercado. Algunos autores sitúan las causas de esta crisis de gobernabilidad en el exceso de democracia.
- b) **La sobrecarga del Estado**⁸⁸⁵. Quienes defienden esta idea parten de concepciones pluralistas y analizan las relaciones de poder en clave de

⁸⁸⁴ MONTORO ROMERO, R.: «Fundamentos teóricos de la política social», *op. cit.*, pág. 41.

⁸⁸⁵ Con relación a la sobrecarga del Estado resulta interesante la «teoría económica de la burocracia», a la que se refiere BELTRÁN VILLALBA, que se ha elaborado a partir de la teoría de la empresa y del comportamiento económico en el mercado. El contexto en que se desarrolla es que en el «mercado político» los distintos partidos de una democracia competirían por los votos de los electores. Los políticos profesionales de partido estarían dispuestos a prometer todo lo que pudiera proporcionarles votos, y a llevar a cabo todo lo que pudiesen de lo prometido, tanto más cuanto que la preocupación por recursos y precios es en el sector público mucho menos acuciante que en el sector privado de la economía. La tesis neo-conservadora al respecto es que la lucha electoral de los partidos conduce directamente al crecimiento de las tareas asumidas por el Estado, y estimula a los electores a formular demandas cada vez más exigentes sobre la acción del Gobierno y los gastos públicos. En todo caso, la asunción de mayores responsabilidades por parte del Estado no es signo de su fortaleza, sino de su debilidad: los intereses particulares se revisten con la legitimación de ser generales o públicos, y su protección le es literalmente impuesta al Estado, bien por los grupos de presión, bien directamente por las expectativas del electorado, estimuladas por la competencia entre partidos. Todos los demandantes de servicios o beneficios públicos piensan siempre que pagará otro, o nadie, pero nunca ellos mismos; con lo que la irresponsabilidad fiscal de los de mandantes desemboca en crisis fiscal del oferente, y en crisis económica. Las distintas aportaciones a la teoría económica de la burocracia, desde las muy específicas hasta las muy genéricas, y desde las muy abstractas a las más realistas y descriptivas, terminan todas ellas insistiendo en la ineficiencia burocrática, sea absoluta o con respecto a la empresa privada, ineficiencia que es el resultado de una suerte de «racionalidad burocrática» consistente en la maximización de la propia utilidad personal en un contexto de carencia o debilidad de control externo, «racionalidad» que de una u otra forma produce efectos contrarios al interés público, e incluso un crecimiento desmedido del Estado que contribuye a provocar la crisis económica (BELTRÁN VILLALBA, M., *op. cit.*, págs. 9-14).

Habrà que pensar, en resumen, señala BELTRÁN VILLALBA que la «teoría económica de la burocracia» desempeña ante todo el papel de un artefacto ideológico dirigido contra los supuestos mismos del *Welfare State*, con la pretensión de ofrecer una fundamentación «científica» a la política neo-conservadora de su desmantelamiento, justificando la transferencia a la empresa privada de aquellas actividades desenvueltas por las agencias públicas que pudieran producir beneficios, la eliminación o reducción de las que no pudieran producirlos, y la continuidad en mano pública de las que produzcan claras ventajas para los intereses del capital y no sean susceptibles de incorporación al mercado (*Ibid.*, pág. 24).

fragmentación. El sistema de competencia de partidos políticos obliga a hacer numerosas promesas, en ocasiones contradictorias, para mantener el apoyo electoral de tales grupos. Los gobiernos no tienen la suficiente autoridad –puesto que están condicionados por el miedo a perder votos- para imponer la que podría definirse como la «política económica correcta». Los intentos de lograr el consenso desde el gobierno para hacer frente a los diversos compromisos comportan el aumento de la democracia; pero el Estado cada vez es menos capaz de ofrecer una política eficiente y eficaz al haberse comprometido el gobierno con diversos grupos a sostener un determinado nivel de gasto público y, paralelamente, la expansión del Estado destruye la iniciativa individual. Los argumentos desplegados en contra del EB por la corriente neoliberal no son escasos ni de poca entidad:

- a) Su condición antieconómica.
- b) Su improductividad.
- c) Su ineficiencia e ineficacia.
- d) La negación de la libertad.
- e) La negación de la iniciativa individual⁸⁸⁶.

FERNÁNDEZ-GARCÍA considera que los defensores a ultranza del neoliberalismo han responsabilizado, una vez más, al modelo de bienestar de los enormes gastos que suponen las políticas públicas, adoptando, los distintos gobiernos nacionales, medidas muy duras de recorte social para equilibrar sus déficit, agravando los niveles de pobreza que amenazan la cohesión social, porque las medidas que se están adoptando son determinadas por objetivos puramente económicos, intentando, además, como justificación, que la sociedad acepte en su conjunto un alto grado de precariedad de millones de familias europeas, para encontrar de nuevo el camino del crecimiento. La codicia, la obtención de ganancias rápidas y fáciles, la especulación, se han convertido en norma de comportamiento entre las élites económicas que ya no se conforman con ejercer como grupo de presión a los gobiernos nacionales, sino que ahora quieren llevar el timón de la economía

⁸⁸⁶ SÁNCHEZ, J., págs. 271-272.

internacional, enriqueciéndose más allá de toda lógica, e intentando romper el consenso sobre la cohesión social que había existido durante la expansión del EB⁸⁸⁷.

Por otro lado, GÓMEZ DE PEDRO⁸⁸⁸, al tratar el neoliberalismo desde la perspectiva del EB, analiza el Estado mínimo⁸⁸⁹ como una reacción frente al Estado providencia, que pretende dejar amplio espacio a la iniciativa personal y vela por un buen funcionamiento de las relaciones económicas. La vuelta al neoliberalismo ha sacado a la luz diversos argumentos que, defendidos hace unos años, ahora encuentran una mayor actualidad. Uno de los autores paradigmáticos de este planteamiento es NOZICK⁸⁹⁰ que, desde una consideración estrictamente económica de lo social y lo político, donde reina la competencia entre los ciudadanos, hace emerger un Estado mínimo (fruto del contrato social) que disfrute del monopolio en el campo de la oferta de producción y en el de la capacidad coercitiva, orientada a prevenir toda actividad no compensable por los mecanismos mercantiles. Este Estado mínimo se corresponde con una asociación de protección dominante en un territorio porque satisface las dos condiciones necesarias para ser Estado: 1) posee el tipo requerido de monopolio del uso de la fuerza en el territorio y 2) protege los derechos de cualquiera en el territorio, aun si esta protección

⁸⁸⁷ FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, págs. 8-9.

⁸⁸⁸ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 285-287. Sobre la posición de NOZICK, ver también: GONZÁLEZ SEARA, L.: «El bienestar social en una época insegura», en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002, págs. 939-959.

⁸⁸⁹ Señala PORTILLA MARCIAL que la crisis financiera de los Estados de Bienestar aunado al miedo de los grandes capitalistas de establecerse en un tipo de Estado con un carácter social, determinó la desaparición de este, para dar paso al Estado neoliberal, que pugna por una disminución de la participación del Estado en diferentes áreas, como la social, que ahora estaría prácticamente manejada por las fuerzas del mercado, convirtiendo al carácter social de un Estado como una fuente de lucro y negocio de una pequeña oligarquía, en detrimento del grueso de la población beneficiaria que se convierten en grupos excluidos dentro de su misma sociedad (PORTILLA MARCIAL, O. C., *op. cit.*, págs. 101-102).

⁸⁹⁰ NOZICK: «El estado mínimo es moralmente legítimo; ningún Estado más extenso podría ser moralmente justificado, que cualquier Estado más extenso violaría (violará) los derechos de los individuos. Este Estado moralmente favorecido, el único estado esto requiere una 'redistribución' específica. Los operadores del Estado ultramínimo están moralmente obligados a producir el Estado mínimo» (pág. 62). «Mis conclusiones principales sobre el Estado son que un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de los contratos, etc., se justifica; que cualquier Estado más extenso violará los derechos de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección» (pág. 7) (NOZICK, R., *Anarquía, Estado y utopía*. (Trad. R. Tamayo) Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 2012 pág. 7).

universal pudiera proporcionarse únicamente a través de una forma redistributiva. Los servicios de protección, sin embargo, responden más al principio de compensación que al de redistribución⁸⁹¹.

Como indica GÓMEZ DE PEDRO⁸⁹², NOZICK examina algunos de los argumentos que abogan a favor de un Estado más poderoso o extenso que el mínimo. Respecto al ideal de lograr una justicia distributiva, afirma taxativamente que si el conjunto de pertenencias es generado apropiadamente (respetando los principios de adquisición y de transferencia) no hay ningún argumento a favor de un Estado más extenso basado sobre la justicia distributiva. Su propuesta de una justicia retributiva no requiere un Estado así. En cuanto al ideal igualitario, alega que no se puede quitar a unos para dar a otros, porque implicaría una intromisión injustificada en el derecho de los primeros, y de igual modo, argumenta que la desigualdad responde, en principio, a motivos (deseos, actitudes) justos, por lo que no hay más remedio que concluir que es ella misma justa. Una ventaja más a favor del Estado mínimo es que reduce al máximo el riesgo de usurpación de poder o manipulación del Estado por las personas ansiosas de mando o de beneficios económicos. La conclusión de la parte central de su obra, concluye GÓMEZ DE PEDRO, es que cualquier Estado que extralimite las funciones de un Estado mínimo (mantener el orden y el derecho) violará los derechos de los individuos y será, así, inmoral, y, por tanto, que el Estado mínimo es el único compatible con el respeto a los derechos individuales. La libertad y los derechos son prioritarios a cualquier bien que pudiera seguirse de una mayor intervención estatal. Para NOZICK, los gobiernos liberales, socialistas y conservadores traspasarían los límites del Estado, cada uno en un aspecto diferente, en detrimento de la libertad del hombre. Lo mismo, y en una medida aún mayor, atribuiría al Estado del Bienestar⁸⁹³.

Junto a esta defensa de un Estado mínimo que fue bien acogida entre los liberales, destaca, la postura neokantiana de John RAWLS, que defiende que el Estado debe

⁸⁹¹ *Ibid.*, págs. 117-118.

⁸⁹² GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 402-409.

⁸⁹³ *Ibid.*, pág. 387.

ser algo más que mínimo porque debe responder a una norma de justicia, la distributiva⁸⁹⁴, abordando la cuestión de la igualdad desde la elaboración lógica de unos principios de justicia entendida como equidad. Tal equidad promoverá una distribución de los bienes primarios de entrada igual para todos, compatible con las diferencias que irán surgiendo posteriormente, siempre que sean beneficiosas para todos. Sin embargo, esta justicia, por ser *a priori* y captada sólo racionalmente, se caracteriza por los procedimientos, no por los resultados.

Economistas como HAYEK⁸⁹⁵ y FRIEDMAN⁸⁹⁶ han propugnado, por su parte, una vuelta a las teorías neoclásicas del mercado y a la política monetaria. Su argumento de fondo responde a la consideración de que todas las decisiones sociales deben venir por la vía del consenso político, como corresponde a la democracia. Cualquier asunto que deba ser tratado fuera del consenso tendrá que servirse de mecanismos coercitivos para una parte de la sociedad, lo cual atenta contra los principios democráticos. Por todo lo cual el Estado debe limitarse a lo que le es propio: los asuntos políticos. Sin embargo, se reconoce la necesidad de que el gobierno provea de un soporte mínimo para los pobres e incompetentes. Esta ayuda sería lo suficientemente baja para mantener en el interesado un incentivo para el trabajo, y permite expresar las preferencias individuales acerca de en qué gastar el dinero y cómo administrarlo, de manera que la intervención del gobierno en la vida de la

⁸⁹⁴ John RAWLS plasma su teoría distributiva en su obra: *Teoría de la Justicia*. (RAWLS, J.: *Teoría de la Justicia* (Trad. M. D. González) Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 8ª reimpresión, México 2011).

⁸⁹⁵ Sobre las ideas neoliberales de HAYEK, ver: HAYEK, F. A.: *Derecho, legislación y libertad*. Unión Editorial, S.A., 1ª edición, Madrid, 2006. En esta obra HAYEK aborda, entre otros, el estudio de: el concepto de orden (págs. 58 y ss.); el orden espontáneo (págs. 66 y ss.); el bien general (págs. 187 y ss.); el interés general y los bienes colectivos (págs. 191 y ss.); justicia social (págs. 261 y ss.). Estableciendo, entre sus conclusiones que una sociedad libre es una sociedad pluralista sin una jerarquía común de fines particulares (págs. 311 y ss.). La gran sociedad, si bien no constituye una economía singular, se mantiene unida por las relaciones económicas (págs. 315 y ss.). El objetivo de la política en una sociedad de hombres libres no puede ser la maximización de resultados previstos, sino solamente un orden abstracto (págs. 317 y ss.). Las reglas de la recta conducta sólo protegen dominios materiales y no valores de mercado (págs. 326 y ss.). Las normas abstractas de recta conducta sólo pueden determinar las oportunidades, no los resultados particulares (págs. 329 y ss.). Objetivo del derecho debería ser mejorar de manera igual las posibilidades de todos (págs. 333 y ss.). La buena sociedad es aquella en la que las posibilidades de un individuo tomado al azar tienden a ser las mejores posibles (págs. 335 y ss.). En la gran sociedad la «justicia social» se convierte en una fuerza disgregadora (págs. 341 y ss.). La preocupación por los menos afortunados lleva a la protección de intereses creados (págs. 343 y ss.). Los intentos de «corregir» el orden de mercado llevan a su destrucción (págs. 346 y ss.).

⁸⁹⁶ Sobre las posiciones sostenidas por Milton FRIEDMAN y August HAYEK, ver también: GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», *op. cit.*, pág. 54; PATIÑO REYES, A., *op. cit.*, págs. 8-11; BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L., pág. 118.

gente sea mínima. La vuelta al mercado se ha concretado en un fuerte movimiento de liberalización y privatización de empresas pertenecientes al Estado y de apoyo a las iniciativas empresariales. La gran diferencia con el período anterior es que la acción estatal es menos directa y se dirige a una mayor promoción de la competencia en el mercado. Únicamente allí donde los recursos privados sean tan escasos que no permitan el libre juego de mercado, intervendrá la acción estatal directa⁸⁹⁷.

En este punto, BARRERA ALGARÍN, MALAGÓN BERNAL, y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO estiman que el neoliberalismo crea (o recrea) la ideología de lo local, de lo comunitario. En este pensamiento desaparece muy sutilmente el término Estado para ser sustituido por el de sociedad. Es por lo que deja de hablarse de EB y en su lugar se habla de sociedad del Bienestar. Con este cambio de denominación se está indicando que es la sociedad (no el Estado) la que tiene que procurarse su propio bienestar. La sociedad es un concepto abstracto, es un esencialismo. Realmente serán los individuos concretos los que tendrán que procurarse su propio bienestar⁸⁹⁸.

El discurso actual de la socialdemocracia, comenta GÓMEZ DE PEDRO, se presenta como la alternativa al neoliberalismo al defender el Estado del Bienestar. Frente a la libertad de elegir que encuentra en la competitividad del mercado su expresión más lograda y el medio más adecuado para satisfacer las necesidades personales, se postula, más bien, una igualdad de oportunidades como requisito necesario para ejercer la libertad que está en la entraña del Estado del Bienestar. Dentro de esta defensa se distinguen tres direcciones distintas: la primera responde a la recuperación del concepto de ciudadanía, la segunda atiende a los tipos de Estados neocorporativistas que siguen teniendo vigencia en Austria y Suecia, y la tercera, por último, propone una teoría de la post-socialdemocracia⁸⁹⁹.

⁸⁹⁷ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 388-389.

⁸⁹⁸ BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L., *op. cit.*, págs. 119-120.

⁸⁹⁹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, pág. 394.

3.1.6.b. Posiciones neomarxistas. Desde estas corrientes, el discurso se articula en torno a dos ideas centrales:

- a) **La crisis fiscal del Estado**, ya que el crecimiento del capitalismo intensifica la tendencia a la superproducción que, a su vez, conduce necesariamente a la desocupación y a la crisis. En su intento de ejercer un papel legitimador del capitalismo el Estado intenta disminuir los efectos negativos provocados por el proceso de acumulación del capitalismo. La necesidad del Estado de realizar un papel legitimador se traduce claramente en una presión creciente sobre el capítulo de gastos de los presupuestos. Dadas las dimensiones de esta presión sobre los presupuestos, y el hecho de que el crecimiento del gasto no va acompañado de un crecimiento correlativo de ingresos, el déficit tiende a aumentar, lo que acaba desembocando en la crisis fiscal.
- b) **La crisis de legitimidad**⁹⁰⁰ o crisis de la «gestión de la legitimidad». OFFE⁹⁰¹ y HABERMAS son los principales teóricos que han desarrollado argumentos

⁹⁰⁰ Para MONTORO ROMERO las raíces de la crisis de legitimación del Estado social de Bienestar se encuentran en cuatro niveles del sistema, en otras cuatro formas de manifestación del fenómeno crisis: 1. **Crisis de motivación.** Aparece en la esfera socio-cultural. La pérdida de confianza legitimadora tiene una precisa traducción en el orden cultural. El Estado social de bienestar experimenta también una crisis en el plano exclusivamente cultural. Una crisis de valores, de definición cultural, una crisis ideológica en muchas de sus versiones. 2. **Crisis de identidad.** Alude directamente a crisis del sistema, pero opera como genuino ámbito influyendo en otros órdenes. La crisis de legitimación conduce a una crisis de identidad. Pero, simultáneamente, la crisis de identidad está provocando una crisis de legitimación. La crisis de identidad es un reflejo de las demás crisis, pero es autónoma, en la medida en que penetra en ellas y las conforma de una determinada manera. 3. **Crisis de racionalidad.** Alimenta a las crisis que ocurren en las distintas esferas (económica, política y cultural) porque, en definitiva, no se trata sino de crisis de racionalidad económica, de racionalidad política, y de racionalidad cultural. Con esta lectura, la crisis de legitimación es también una crisis de racionalidad de carácter profundo e íntimo, manifestada prácticamente a través de los recursos de las diversas esferas, pero haciendo llegar al terreno de la legitimación todo el contenido de la racionalidad en crisis. 4.- **Crisis económica y deslegitimación.** Sin duda alguna, existe una estrecha correlación entre situación económica de un sistema y potencialidad del aparato legitimador. En los tiempos en que el Estado social de bienestar vivía una situación económicamente boyante, con unos niveles productivos y de crecimiento económico elevados, y en la que el sistema distributivo de la renta operaba con ajustada y relativa equidad; donde el Estado desempeñaba un papel fundamental de potenciación de la inversión y de la redistribución de la riqueza, la legitimación del Estado social de bienestar estaba prácticamente asegurada. El Estado social de bienestar encuentra puntos de concordancia entre su genuina actividad de bienestar y el crecimiento de sus indicadores económicos más significativos. Pero no tiene sentido pretender extraer de esa correlación de fenómenos netamente económicos una teoría monocausal con suficiente fuerza explicativa en el tema concreto de la legitimación del Estado social de bienestar. Y ello se debe, precisamente, al complejo carácter de la legitimación, que le impide quedar determinada por una sola variable (MONTORO ROMERO, R.: «Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar», *op. cit.*, págs. 185-189).

⁹⁰¹ Claus OFFE ha escrito diferentes obras en las que trata las contradicciones en el EB, destacando: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, 1ª ed., Madrid, 1994. Muchos autores han estudiado la teoría de OFFE, entre ellos: GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 360-366. MONTORO ROMERO, R.: «Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar», *op. cit.*, pp. 190-193.

en esta dirección. Para OFFE no existe una alternativa al EB. Ni la privatización generalizada ni el control absoluto desde el Estado de la economía son posibles⁹⁰². La crisis de este orden social tiene que interpretarse como una expresión de una disfuncionalidad inherente al propio sistema capitalista. El fin del crecimiento económico del periodo de 1950 a 1970 comporta que se manifiesten las contradicciones entre el sistema económico, los valores culturales y la realidad político-administrativa. La crisis no debe buscarse en el EB, sino en el capitalismo tardío. La no autorregulación del subsistema económico capitalista es lo que provoca disfuncionalidades para el subsistema de legitimación, siendo el EB el principal instrumento para salvar esta contradicción. El Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas para asegurar, por un lado, la continuación de la acumulación capitalista y, por otro, la continuidad de la legitimación. Esta mayor intervención del Estado provoca un aumento de las demandas de los ciudadanos. Si no es posible hacer frente a estas peticiones es cuando se produce una crisis de legitimidad. Desde esta perspectiva el Estado bajo el bienestar capitalista puede verse como una forma de crisis de gobernabilidad. Aunque este proceso de equilibrio y restitución que realiza el EB llega a ser imposible de lograr en la medida en que el Welfare State es protagonista de su propia e inherente crisis»⁹⁰³.

⁹⁰² Un Estado gobernado por una fuerza política de derechas no puede reducir drásticamente sus gastos sin tener en cuenta la dura reacción de los sindicatos y de los trabajadores. Pero tampoco un gobierno de izquierdas puede intervenir en la planificación económica sin esperar una respuesta de los empresarios y de los sectores económicos más influyentes. El Welfare State está profundamente arraigado en las sociedades occidentales y es el exponente del orden social de las mismas (SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 273).

⁹⁰³ Claus OFFE: históricamente, el EB ha sido el resultado combinado de diversos factores, que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, etc. Estos continuos desarrollos en las sociedades occidentales se vieron a menudo acelerados dramáticamente en un contexto de crisis y conflicto social intenso, especialmente bajo condiciones bélicas y post-bélicas. El EB llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas de crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones. De este modo diversas finalidades heterogéneas convergieron en la adopción de medios institucionales idénticos a los que constituyen el EB. Justamente su carácter multifuncional, su capacidad para servir simultáneamente muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el EB fuese tan atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas. Pero es igualmente cierto que la propia diversidad de las fuerzas que apoyaron dicho Estado no podría mantenerse para siempre en el marco institucional que hoy es objeto de ataque. La propia maquinaria del compromiso de clase se ha convertido en el objeto del conflicto de clase.

3.1.7. El futuro del Estado de Bienestar.

La incertidumbre sobre el futuro del EB ha crecido a causa de las nuevas realidades que impone la sociedad postindustrial y por los efectos que los cambios demográficos y sociales tienen en las políticas relacionadas con la sanidad y la tercera edad, especialmente en lo que concierne a las dotaciones presupuestarias. Asimismo, es conveniente constatar que la promoción de la igualdad que el EB lleva a cabo desde la década de los cincuenta, comienza a encontrar serias dificultades para proseguir con éxito. Las nuevas tendencias sociales provocan una erosión de la clase trabajadora no calificada, con la aparición de lo que se podría llamar el nuevo proletario «postindustrial». El dualismo entre sectores calificados y no calificados provoca una polarización en la demanda de servicios sociales. Los primeros piden más transferencias de mayor calidad y los segundos necesitan cada vez más urgentemente políticas focalizadas para liberarlos de la marginalidad. El

La crítica socialista al EB, expone OFFE, es una crítica de sus fundamentos. Se dice que el EB es: 1) Ineficaz e ineficiente; 2) Represivo; y 3) Condicionante de un entendimiento falso (ideológico) de la realidad social y política dentro de la clase obrera.

A despecho de las innegables ventajas en condiciones de vida de asalariados, señala OFFE, la estructura institucional del EB ha hecho poco o nada por alterar la distribución de ingresos entre las dos clases principales que son el trabajo y el capital. El tipo de intervención social más típica del EB sucede siempre demasiado tarde, y de ahí que sus medidas «ex post facto» sean más caras y menos eficaces de lo que podría ser caso de producirse un tipo más «causal» de intervención. Un argumento adicional que indica la ineficacia del EB subraya la constante amenaza a que se encuentran expuestas la planificación social y los servicios sociales debido a la crisis fiscal del Estado. Además, la forma burocrática y profesional por cuya mediación dispensa sus servicios el EB se ve crecientemente como una fuente de su propia eficacia. Las burocracias absorben más recursos y proporcionan menos servicios de lo que sería posible con otras estructuras democráticas y descentralizadas de planificación social. Todo ello lleva a la crítica de la represividad del EB, a su aspecto de control social, que es indicada por el hecho de que el cliente no sólo debe probar su «necesidad», sino ser un cliente «merecedor», alguien que se pliega a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. El tercer aspecto principal en la crítica socialista al EB es demostrar su función de control político-ideológico. El EB crea la falsa imagen de dos esferas separadas en la vida de la clase trabajadora. Por una parte, la esfera del trabajo, la economía, la producción y la distribución del ingreso «primario»; por otra, la esfera ciudadana, el Estado, la reproducción y la distribución «secundaria». Esta división del mundo socio-político oscurece los vínculos y lazos que existen entre ambos evitando así la formación de un entendimiento político que contempla la sociedad como una totalidad coherente a cambiar. OFFE señala tres puntos en los que los liberales-conservadores y socialistas exhiben paralelos de algún modo sorprendentes: 1.- En ninguna parte se cree ya que el EB sea la respuesta prometedor y permanentemente válida a los problemas del orden socio-político de las economías capitalistas avanzadas. 2.- Ninguno de esos enfoques está o estaría preparado, atendiendo al interés prioritario de su clientela, para abandonar el EB, pues realiza funciones esenciales e indispensables, tanto para el proceso de acumulación como para el confort social y económico de la clase trabajadora. 3.- Si bien no hay por parte conservadora ni una teoría coherente ni una estrategia realista sobre el orden social de un Estado de no-bienestar, no es perfectamente evidente que la situación sea mucho mejor en la izquierda, donde cabría hablar de una teoría coherente del socialismo, pero no de una estrategia consensuada y realista para su construcción. A falta de ello el EB sigue siendo un hecho contestado, pero en la realidad firmemente engastado en el orden social de las sociedades. (OFFE, C., *op. cit.*, págs. 136-147). Ver: SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 272-273.

EB tiene planteado un nuevo reto si quiere mantener el amplio consenso que recibe de la ciudadanía, pues parece obligado a una mayor flexibilidad para permitir hacer compatible la existencia de prestaciones universales con unas nuevas demandas cada vez más personalizadas. Esta tendencia va acompañada por la alteración de los antiguos ciclos vitales, produciéndose una disminución del ciclo vital activo y aumentando, en consecuencia, el pasivo. A estas previsiones es necesario añadir el desplazamiento de antiguos conflictos sociales, donde la dicotomía izquierda-derecha estuviera perdiendo protagonismo a favor de las tensiones que podrán aparecer entre sectores no calificados y sectores calificados; también es conveniente considerar las tensiones que se derivan de la progresiva desaparición de la marginalidad laboral de las mujeres y de la redefinición del antiguo concepto de igualdad que ha inspirado el EB desde la década de los cincuenta y que hoy presenta un alto grado de disfuncionalidad en relación a las nuevas realidades de la sociedad postindustrial⁹⁰⁴.

La crisis económica de 2007-2008 impone, en opinión de BONO, un cambio importante en las formas y métodos de realizar la política económica. Se ha pasado del mercado financiero auto-referencial y autosuficiente, a intervenciones masivas y regulación por parte del Estado. De la consideración del estado mínimo al Estado emprendedor dinamizador de la innovación tecnológica; del banco central independiente a un banco independiente con matices; de una política económica regulada frente a la discrecionalidad a una relación más matizada entre regla y discrecionalidad⁹⁰⁵.

Enumera KAPLAN las reformas que se pretenden del Estado: 1) El saneamiento y la estabilización de las finanzas públicas; 2) El control de la inflación; 3) Rígiditas políticas monetarias, crediticias y fiscales; 4) Renegociación de la deuda externa; 5) Una reforma fiscal; 6) La desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa en lo comercial y financiero; 7) Adelgazamiento o

⁹⁰⁴ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 276-277.

⁹⁰⁵ BONO, E., *op. cit.*, pág. 28.

desmantelamiento del Estado, con la reducción de los gastos públicos, el personal, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras; 8) La privatización de empresas estatales; y 9) Prácticas de *downsizing* y *reengineering* con las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada «flexibilización» del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales⁹⁰⁶.

Para llevar adelante un proceso de reformas del EB, y hacerlo razonablemente, deben incentivarse experimentos locales que permitan a todos los partícipes entender lo que está ocurriendo; el funcionamiento de las instituciones, los efectos de los cambios y su aceptación o su rechazo por parte de los diferentes segmentos de la población; y para ello hay que partir del entendimiento de las condiciones locales, entre las que se encuentran las tradiciones culturales⁹⁰⁷.

Evidentemente, de lo que no parece haber duda es de que en el siglo XXI el EB avanza en un proceso de rediseño o reestructuración, iniciado a finales del siglo pasado y, en esa nueva configuración, el TS está llamado a ejercer una función importante, o al menos más importante de la que ha venido desarrollando hasta el momento. De hecho, puede observarse que en aquellas sociedades desarrolladas en las que el EB nunca llegó a tener una cierta dimensión como en Europa Central, o en los EE. UU., o en aquellos otros países en los que la crisis fiscal se manifestó con anterioridad (como en el caso de Reino Unido o Suecia) el desarrollo del TS ha sido más intenso y es mayor en estos momentos, que en aquellas áreas en las que aún perdura la presencia significativa del Estado en la cobertura de necesidades sociales⁹⁰⁸, señalando VÁZQUEZ, ALBARRÁN FERNÁNDEZ y SALINAS RAMOS que en el nuevo escenario de la sociedad postindustrial, el EB deja espacio a la

⁹⁰⁶ KAPLAN M.: *Estado y globalización*, op. cit., pág. 354.

⁹⁰⁷ PÉREZ-DÍAZ, V., op. cit., págs. 751-752.

⁹⁰⁸ SALAS SUÁREZ, A., op. cit., pág. 41. En igual sentido: GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», op. cit., 2010, pág. 57.

Sociedad del Bienestar. Se está ante el denominado *welfare mix*⁹⁰⁹, que se caracteriza por las siguientes tres dimensiones:

- a) Pluralidad de actores y pluralidad de códigos culturales del bienestar.
- b) Combinación de los actores entre sí y reticularidad de sus formas de actuar y cooperar.
- c) Mayor distinción entre bienes y servicios privados, públicos y mixtos⁹¹⁰.

GUTIÉRREZ RESA considera que este proceso de reestructuración supone ser consciente de los nuevos sistemas productivos, así como de los nuevos colectivos que proteger, junto a una ampliación del bienestar de carácter privado y contención del gasto social. Un EB que alberga clases medias y obreros con trabajo estable, otro Estado Asistencial que protege a los parados de larga duración, mileuristas y pobres integrados, y el Estado Liberal para el control de marginados y excluidos. Finalmente, el EB en el que han surgido valores orientados más a lo privado que a lo público y contra el exceso de la burocracia al tiempo que se defiende la protección con participación, localización y particularidad de las demandas sociales⁹¹¹.

VÁZQUEZ, ALBARRÁN FERNÁNDEZ y SALINAS RAMOS manifiestan que ante la redefinición y el rediseño del modelo, de estatal debe convertirse en societario, para lo cual es necesario identificar los nuevos actores: el Estado como coordinador que da garantía al principio de justicia e igualdad social; el Mercado, empresas y sindicatos, estimulando el juego de los intereses, desde la libertad de iniciativa; las Asociaciones como el TS organizado que representan las instancias de solidaridad primaria y secundaria; y, las Familias con las redes informales de ayuda social, que actúan desde el principio de reciprocidad relacional del proyecto vital. Este nuevo

⁹⁰⁹ Como en otras épocas y en el proceso de explicar el *welfare mix* se dan dos formas de verlo y activarlo, una como simple adaptación y otras como cambio, más o menos radical, de paradigma. Al primero se le conoce como modelo *lib/lab* y al segundo como modelo societario (VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, pág. 16.)

⁹¹⁰ *Loc. cit.*

⁹¹¹ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», *op. cit.*, pág. 56. De la reestructuración del EB también trata GÓMEZ DE PEDRO, refiriéndose al pluralismo, a la sociedad y a la gestión plural del bienestar, destacando la opinión de ROSANVALLON (GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 402-409).

escenario en construcción con vocación de gobernabilidad desde los criterios de eficacia, eficiencia y equidad relacional⁹¹².

Es necesario, entre otras medidas, en opinión de FERNÁNDEZ-GARCÍA, una nueva reforma de las políticas fiscales y de las prestaciones sociales como el instrumento más directo para aumentar la redistribución. Las considerables y persistentes pérdidas económicas que sufren los grupos de bajos ingresos a consecuencia de las recesiones pone de manifiesto la importancia de las transferencias gubernamentales y las políticas bien concebidas de ayuda a los ingresos. El ingreso que perciben los grupos de rentas más altas indica que estas personas tienen ahora una mayor capacidad tributaria. En este contexto, los gobiernos podrían reexaminar la función redistributiva de los impuestos con el fin de garantizar que los grandes capitales satisfagan su parte correspondiente de la carga fiscal. Hay que seguir manteniendo los grandes servicios públicos de protección social y defender una concepción progresista y justa de los grandes derechos de igualdad que configura el EB⁹¹³.

SALAS SUÁREZ, por su parte, sostiene que como consecuencia de todo lo anterior se está observando en los países occidentales una retirada parcial del sector público en la cobertura de determinados servicios, o lo que algunos autores llaman un proceso de privatización parcial de la protección social, en la medida en que una parte de la misma pasa a ser gestionada por instituciones del mercado, y otra queda cubierta por la acción del TS en su sentido más amplio, aprovechando los huecos no cubiertos por los otros dos sectores. Bajo esta encrucijada, el futuro se plantea en torno a tres modelos:

1. Mantenimiento del «statu quo», opción difícil de mantener, sobre todo de forma aislada por un país o grupo de países sin una gran autonomía de decisión en sus políticas económicas.

⁹¹² VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, pág. 15.

⁹¹³ FERNÁNDEZ-GARCÍA, T., *op. cit.*, pág. 11.

2. Reducción de las prestaciones sociales dando entrada a instituciones privadas en aquellas prestaciones que puedan ser gestionadas con criterios de mercado, pero con una vigilancia estrecha del sector público. En este sentido, existe un interesante debate en torno a si el TS surge como alternativa al Estado, si este no es eficiente para satisfacer determinadas necesidades públicas.

3. Limitación del modelo de protección social anterior, dando entrada a la asistencialización⁹¹⁴.

El acceso a la Sociedad del Bienestar no debe implicar, como indica MONTORO ROMERO, una seria ruptura o fractura histórica, sino un esfuerzo de reforma que permita la adaptación de un modelo social a otro con los mínimos traumas posibles. En ese proceso transicional hacia la Sociedad del Bienestar, el Bienestar debe ser establecido atendiendo a cuatro parámetros fundamentales: 1) definición de las áreas específicas donde tiene su existencia natural; 2) su vinculación con la política económica; 3) la aparición de un nuevo espacio público, donde se encuentran las tradicionales esferas pública y privada; y 4) la compaginación de bienestar colectivo y bienestar individual. Estos cuatro parámetros delimitan bien el terreno de definición y asentamiento del Bienestar⁹¹⁵.

La intervención público-estatal ha venido siendo una constante aun cuando tenga que cumplimentar en la actualidad una serie de normas si quiere atraer al TS y, en general al sector privado, en la tarea de defender los intereses comunes. Contando con la tradicional intervención del Estado, no parece aconsejable defender la paulatina desaparición de la intervención estatal en la resolución de los problemas sociales y en el mantenimiento del EB. No es prudente, incluso, caer en la tentación de que sea el ámbito privado sin ánimo de lucro y el mercado quienes se haga cargo de la mayor parte de las actuales responsabilidades sociales del Estado. La sociedad, en su mayoría, sigue apoyando un sistema de protección social estatal

⁹¹⁴ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, pág. 40.

⁹¹⁵ MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *op. cit.*, pág. 13.

que suponga asegurar una renta básica, reducir las desigualdades de la renta y empleo para todos; incluso es partidaria la opinión pública de que el Estado apoye a las entidades de voluntariado. Sin embargo, los principales ámbitos públicos han de ser acordados, tanto en su extensión como en su configuración mediante negociaciones entre los representantes del Estado y del sector privado. De la tradicional intervención del Estado se ha pasado a experimentar una cierta privatización del bienestar público que se traduce en la producción privada de servicios públicos mediante fórmulas como la del concierto. Se constata claramente que el Estado busca nuevas fórmulas de reestructuración de sus funciones, así como de su intervención tratando de compartir responsabilidades con el mercado y la sociedad civil. Se añaden las manifiestas presiones de las políticas monetarias y de la liberación del sistema económico para que descendan los gastos sociales⁹¹⁶.

Las otras vías para justificar el EB son la redistribución de la renta y de la riqueza, sea en un sentido restringido, mitigando la pobreza, sea en otro más amplio, reduciendo las desigualdades en los recursos disponibles por las personas o familias. El objetivo redistributivo puede ser deseado también como medio para la consecución de otros fines, como la cohesión y la paz social o la eficiencia económica. Así, se supone que la erradicación de la miseria y la pobreza evitan fenómenos de «exclusión social», marginación, criminalidad, drogadicción, etc., en tanto que la distribución más igualitaria de la renta se supone que reduce los conflictos sociales y evita las presiones para conseguir una redistribución por medios más distorsionadores de la eficiencia económica⁹¹⁷.

Tratar los procesos de legitimación en el marco del EB requiere la aceptación previa de dos premisas: a) Que cuando el mercado no pueda realizar las funciones que le son propias para garantizar la legitimación del poder, el sistema político tiene la necesidad de asegurar los mecanismos de legitimación, adoptando la correspondiente función de integración social; y b) Que la expansión

⁹¹⁶ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 54-55.

⁹¹⁷ ARGANDOÑA, A., *op. cit.*, pág. 3.

intervencionista del Estado provoca el aumento de la necesidad de legitimación, estando el Estado obligado a responder a estas demandas si no quiere que se manifieste una posible crisis de legitimación. Partiendo de ambas premisas, señala SANCHEZ, diversos autores han intentado hallar unos nuevos fundamentos que puedan considerarse inherentes a los principios legitimadores del EB que resume en los siguientes tres criterios:

- a) El análisis sistémico indica que la capacidad de satisfacer demandas sociales concretas es uno de los aspectos que subyace a los principios legitimadores del EB, siendo una de las consecuencias la aparición de un nuevo modelo de autoridad: la *operational authority* (autoridad «funcional» u «operacional»).
- b) Muy relacionado con el punto anterior, pero planteado desde la óptica *weberiana* de la legitimación racional, se halla el análisis de los principios de eficacia y eficiencia como núcleos legitimadores⁹¹⁸.
- c) El último elemento relacionado con la creación de consenso legitimador en torno al EB proviene de la democracia política. El grado de participación y de integración de la élite y el voto de las masas son aspectos importantes a considerar al analizar el consenso, así como la participación general en los procesos de formación de la voluntad política.

De entre todos los factores anteriores, la quiebra de los principios de eficacia y eficiencia es probablemente una de las explicaciones más extendidas sobre la crisis de legitimidad, ya que el EB no puede ofrecer aquello que ha prometido o aquello que la gente espera de él, posiblemente porque los ciudadanos esperan recibir demasiado en relación a los impuestos y cotizaciones que efectúan al Estado⁹¹⁹.

⁹¹⁸ Indica SANCHEZ que, según HABERMAS, si el Estado no puede satisfacer la utilización eficiente de los impuestos para prevenir crisis perturbadoras del crecimiento, el resultado será la aparición de un déficit de legitimación. OFFE apunta que el punto de equilibrio entre legitimidad y eficiencia se da siempre y cuando: la aceptación de las reglas de legitimación de los regímenes democráticos se refuerce con los resultados de las políticas gubernamentales; y se realicen políticas eficientes, es decir, que provean, restituyan y mantengan las relaciones de intercambio para todos los ciudadanos y sus necesidades. (SANCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 275).

⁹¹⁹ SANCHEZ, J., *op. cit.*, págs. 274 y 275.

GÓMEZ DE PEDRO concluye señalando que:

- a) Al asumir la seguridad total del ciudadano y prometerle el bienestar y la liberación de toda necesidad, el Estado se cargaba de funciones, cada vez más numerosas y complejas, que han aumentado el aparato gubernamental de una manera llamativa.
- b) Aspecto histórico coyuntural de la gestación del Estado del Bienestar, no ha sido casualidad que fuera en medio de situaciones de inestabilidad política, social y económica donde se pusieran las bases teóricas y se abogara por un Estado interventor y asistencial a favor de los derechos y de la vida de los ciudadanos.
- c) La propuesta de la necesidad de revitalizar lo social, solución que debe dirigirse por un doble cauce: la recuperación del verdadero hombre, y la puesta de la política al servicio del hombre y del bien común⁹²⁰.

Así es como algunos autores han advertido que, tras la crisis del EB, se va a pasar a una Sociedad de Bienestar, en la que el TS tiene más peso económico y juega un papel de gran trascendencia en las sociedades avanzadas, convirtiéndose en un símbolo de la profundización de la democracia y la superación del individualismo⁹²¹.

3.2. EL TERCER SECTOR.

Muchos son los investigadores y académicos que dedican su trabajo al TS o a las ONL. Centrando la cuestión en el orden internacional, el estudio más importante se llevó a cabo en el seno del proyecto de investigación liderado por la Universidad Johns Hopkins sobre el Sector de Organizaciones *Nonprofit*. Auspiciado por esta universidad se conformó la red de investigación ISTR⁹²², compuesta por teóricos, prácticos y estudiosos sobre este sector de todo el mundo. El objetivo del proyecto,

⁹²⁰ GÓMEZ DE PEDRO, M. E., *op. cit.*, págs. 437-439.

⁹²¹ PÉREZ ARRAIZ, J.: El régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos en el ámbito estatal. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010, pág. 22

⁹²² ISTR son las siglas en inglés de *The International Society for Third-Sector Research*, fundada en 1992, que es una asociación internacional que promueve la investigación y educación en áreas tales como sociedad civil, la filantropía y el sector sin fines de lucro; cuya página de Internet es: <https://istr.site-ym.com/> (fecha de consulta, 22 de junio de 2014).

desde un enfoque interdisciplinar, consistió en estudiar al TS, en sus múltiples facetas (su conceptualización, delimitación, composición y manifestación en diferentes áreas, su funcionamiento, sus relaciones con otros sectores, muy especialmente con el Sector Público, así como su cuantificación). El proyecto se ha desarrollado en más de una veintena de países⁹²³, estando en fase expansión, aunque en ella no se encuentra Guatemala. Además, dicho proyecto tiene en su haber la realización del Manual de Cuenta Satélite del Sector No Lucrativo de Naciones Unidas⁹²⁴.

Otra de las grandes asociaciones científicas que desarrolla sus estudios en este campo es CIRIEC-Internacional⁹²⁵. Periódicamente auspicia grupos de trabajo internacionales y multidisciplinares enfocados en temas relevantes y de vanguardia en el campo de la Economía Social y de las Empresas Públicas. En 1993 activó un grupo para tratar sobre la respuesta de las asociaciones a las crisis del empleo y del Estado de Bienestar, planteando un relevante cuerpo teórico del TS, a partir del cual fueron analizadas las realidades nacionales de: España, Italia, Austria, Alemania, Reino Unido, Francia, Bélgica, Noruega, Québec. Los resultados fueron publicados en español por Defourny, Laville, Favreau, en 1997 y por Sajardo, Laville

⁹²³ A este respecto SAJARDO MORENO y CHAVES ÁVILA citan: los trabajos de Salamon & Anheier (1993) y su desarrollo por países tales como el de Anheier & Seibel (2001) para Alemania; Archambault (1996) para Francia; Barbeta (1993) para Italia; Amenomori (1993) para Japón, la investigación global por países fue recogida en Salamon, Anheier, Toepler, List, Sokolowsky (2001). La parte española de este proyecto fue dirigida por Ruiz Olabuénaga (2001) (SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 56, noviembre 2006, págs. 102-104). También se han realizado estos estudios en países latinoamericanos, como en el caso de Argentina, que, dentro del Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro, fase II de The Johns Hopkins University- Centro de Estudios de Estado y Sociedad, fue compilado, en el año 2000, por Mario M. Roitter e Inés González Bombal (VV.AA.: *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina* (Mario M. Roitter Ines Gonzalez Bombal comp.) CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2000).

⁹²⁴ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R., *op.cit.*, págs. 102-104.

⁹²⁵ CIRIEC-Internacional (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) es una organización científica internacional no gubernamental, que tiene por objetivos asegurar y promover la recolección de información, la investigación científica y la publicación de trabajos concernientes a los sectores económicos y las actividades orientadas al servicio del interés general y colectivo: la acción del Estado y de los poderes públicos regionales y locales en las áreas económicas (política económica y regulación); los servicios públicos; las empresas públicas y mixtas a nivel nacional, regional y local; la economía social (cooperativas, mutuas y asociaciones sin ánimo de lucro), según resulta de su página Web, disponible en: http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/pages/0_1presentation.htm (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2014).

y otros en 2001. Una serie de estudiosos de este grupo de trabajo crearon una nueva red de investigadores, la Red Emes⁹²⁶.

CIRIEC-España⁹²⁷ también ha llevado a cabo investigaciones de carácter internacional sobre el TS. Los resultados han sido publicados en dos fases y volúmenes, uno para los países de la ribera norte del Mediterráneo, en el que se analizaron España, Grecia, Francia, Italia y Portugal⁹²⁸; y otro para los países de la ribera sur: Israel, Malta, Marruecos, Turquía y Argelia⁹²⁹. La Asociación para el Desarrollo de la Documentación en Economía Social (ADDES) de Francia, creada en 1992, también ha realizado avances científicos en el ámbito de la Economía Social⁹³⁰.

Finalmente, se señala, con relación al ámbito latinoamericano, que FUNDIBES⁹³¹, ha realizado estudios científicos en torno a la Economía Social, pudiendo citarse las obras: «La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad», volúmenes 1 y 2⁹³², y «La Economía Social en Iberoamérica, vol. 3. Realidad y

⁹²⁶ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R., *op. cit.*, pág. 103.

⁹²⁷ CIRIEC-España: Centro Internacional de Investigación e información sobre la economía pública, social y cooperativa disponible en: <http://www.ciriec.es/> (fecha de consulta: 22 de mayo de 2014).

⁹²⁸ VV.AA.: El Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo. La economía social de no mercado. I. España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, (Dir.: J. L. Monzón Campos, D. Demoustier, A. Sajardo Moreno; I. Serra Yoldi), traducción: B.I. Europa, Ricardo Caruana, Gina Hardinge, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2006.

⁹²⁹ VV.AA.: El Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo. La economía social de no mercado. II. Argelia, Israel, Malta, Marruecos y Turquía. (Dir.: J. L. Monzón Campos, D. Demoustier, A. Sajardo Moreno; I. Serra Yoldi), traducción: B.I. Europa, Ricardo Caruana, Gina Hardinge, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2006.

⁹³⁰ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.*, pág. 103.

⁹³¹ FUNDIBES, Fundación Iberoamericana de la Economía Social, constituida el 26 de mayo de 2003 y clasificada y registrada como Fundación, por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España el 24 de octubre de 2003. Nació con el propósito de favorecer la creación de un espacio común iberoamericano de la Economía Social, con la vista puesta en los procesos de cooperación al desarrollo de aquellos países, y pretende realzar el papel de la Economía Social como agente de desarrollo regional, de integración económica, inclusión, cohesión social e inserción internacional competitiva, favoreciendo el progreso de las sociedades iberoamericanas y de las personas que las componen, todo ello según resulta de su página Web., disponible en: <http://www.fundibes.org/> (Fecha de consulta: 19 de mayo de 2014).

⁹³² Ver VV.AA.: La economía social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad. (Coord.: J.M. Pérez de Uralde). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2006 y VV.AA.: La economía social en Iberoamérica, vol. 2. Un acercamiento a su realidad. (Coord.: J.M. Pérez de Uralde y M. Rodrigán Rubio). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2006, con el patrocinio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

proyecciones. Una visión comparada»⁹³³, en las que se aprecia la ausencia absoluta de cualquier referencia referida a Guatemala.

3.2.1. Introducción.

El TS es reconocido y aceptado hoy como un sector diferenciado del Estado y del mercado. Las organizaciones que lo integran comparten funciones, espacios e interacciones con los otros sectores, pero tienen una configuración específica, se guían por pautas y valores propios, poseen una estructura organizativa y realizan actividades diferentes a las del sector público y empresarial⁹³⁴. La aceptación de su singularidad no significa que exista un consenso sobre sus orígenes, rasgos o cometidos, existiendo una pluralidad de acepciones o denominaciones, siendo también diversas las interpretaciones sobre su alcance y sus funciones⁹³⁵.

El uso del término TS en las ciencias sociales es reciente. Aparece en la esfera pública en los EE.UU. a finales de la década de los setenta del siglo pasado, generalizándose con la expansión de la acción de numerosas organizaciones preocupadas por la solución de diferentes problemas y necesidades. Dichas organizaciones se identifican desde entonces con distintas denominaciones que resaltan algunas de sus características más representativas. En unos casos subrayan sus rasgos positivos (organizaciones voluntarias⁹³⁶), en otros, sus

⁹³³ Ver: VV.AA.: La economía social en Iberoamérica, vol. 3. Realidad y proyecciones. Una visión comparada. (Coord.: M. Rodríguez Rubio). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2008, con el patrocinio del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España.

⁹³⁴ En este sentido, a decir de RUIZ OLABUÉNAGA, a diferencia del Estado, sus miembros no disfrutaban de la legitimidad del voto de la que disfrutaban los protagonistas de la política. Adolece el TS igualmente de falta de recursos, contrariamente a lo que les sucede a las entidades del sector empresarial. A esta doble carencia se suma la falta de legitimidad provocada por una legislación imperfecta que, por un lado, contribuye (subvenciones y contrataciones) al funcionamiento de las organizaciones del Sector No Lucrativo, y, por otro, se reserva el control normativo legislativo, presta suficiente control y posibilita una mayor facilidad para el fraude. El impacto social del sector podría definirse como el cambio neto que se da en la sociedad como resultado de la presencia y de las actividades de este RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.: «El Tercer Sector como actor político. Si en nuestro sistema político, corresponde a los políticos gubernamentales tomar las decisiones y a los legisladores elaborar las leyes, ¿qué papel político les queda a las entidades del Tercer Sector» en Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 114. Disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf (Fecha de consulta: 21.05.2017).

⁹³⁵ IZQUIETA ETULAIN, J. L.: Voluntariado y Tercer Sector. Cultura, participación cívica y organizaciones solidarias. Editorial Tecnos. Madrid, 2011, pág. 18-20.

⁹³⁶ La noción **organizaciones voluntarias** pone énfasis en la aportación del voluntariado al bienestar social, resaltando el trabajo gratuito y libre de los miembros que participan en dichas entidades del TS. Se extiende a un conjunto amplio de

diferencias respecto al gobierno (las ONG⁹³⁷, sector voluntario, sector público no estatal⁹³⁸) y al mundo empresarial (sector no lucrativo⁹³⁹, economía social⁹⁴⁰). Cada

organizaciones: asociaciones, corporaciones de derecho público, fundaciones civiles y canónicas, otras instituciones de ayuda social, económica o cultural, etc. (*Ibid.*, pág. 18). Estas organizaciones tienen como valor añadido, según ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, el desarrollo integrado de tres objetivos:

1. La orientación preferente de su acción social hacia los grupos vulnerables y excluidos de la sociedad. De ahí la necesidad de: (i) que desde el Estado se asuma que la lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión no es sólo cuestión de la política social, sino que debe ser elemento a tener en cuenta en todas las políticas; (ii) establecer un marco de acción que desarrolle los compromisos públicos sin merma de la participación de las iniciativas sociales, sino articulando la responsabilidad pública y la participación social.

2. La gestión de programas y servicios en los que al mismo tiempo se promueva la participación social de los afectados, del voluntariado y, en general, del conjunto de la sociedad favoreciendo una sociedad receptiva. De ahí la necesidad de que la participación de las entidades sociales alcance niveles de responsabilidad en la planificación y evaluación de las decisiones sustantivas que afectan al campo de la acción y los servicios sociales.

3. La promoción de valores en la sociedad, como los de solidaridad y ciudadanía activa (ABRIL FERNÁNDEZ, A.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Cómo pueden consolidarse el papel del Tercer Sector y la imagen de sus valores diferenciales?» en *Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones*, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág.66. disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf (Fecha de consulta: 20.09.2017).

Para SEPÚLVEDA del RÍO, en este grupo es donde hay un mayor consenso, concordando con que grupos tales como la familia, la Iglesia, agrupaciones vecinales, cooperativas, movimientos sociales, etc., pertenecen y son fundamento de la sociedad civil. La relación se basa en la voluntariedad de las partes y en el sentido de cooperación entre los individuos. Aquí hay una motivación basada en la virtud cívica de colaboración y apoyo al otro. La fuente de integración social es la solidaridad entre los individuos y los diferentes grupos. La sociedad se mueve desde la óptica de los acuerdos y la cooperación y la acción está motivada por la búsqueda de intereses comunes. Por otro lado, en el tercer mundo hay sectores de la vida social que el Estado no alcanza o simplemente no puede cubrir. En estos espacios es donde se hace imprescindible la solidaridad que entrega la sociedad civil, especialmente a través de las ONG (SEPÚLVEDA del RÍO, J., *op. cit.*, págs. 16-17 y 24).

⁹³⁷ Las Organizaciones No Gubernamentales (las ONG) están integradas, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, creadora del término, por las entidades privadas observadoras, asesoras o colaboradoras, utilizándose en la actualidad para identificar a las entidades de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo (ONGD). Esta denominación es cuestionada en el ámbito académico por su imprecisión y ambigüedad, ya que en ella pueden incluirse tanto organizaciones benéficas como de carácter mafioso o terrorista (IZQUIETA ETULAIN, J. L., *op. cit.*, pág. 18).

⁹³⁸ Sector Voluntario o Sector Público No Estatal, estas denominaciones resaltan el carácter privado de sus agentes y la dimensión pública de sus metas (*Loc. cit.*).

⁹³⁹ Los términos Sector No Lucrativo y TS fueron utilizados inicialmente por autores norteamericanos, aunque su uso se ha generalizado en los últimos tiempos en el ámbito anglosajón y europeo. Está referido a un conjunto amplio de organizaciones privadas no lucrativas, de carácter voluntario, que tratan de cumplir un fin de interés general. Se trata de organizaciones caracterizadas sobre todo por el principio de no distribución de beneficios, que no pueden repartirse entre las personas que dirigen o controlan la organización, sino que deben reinvertirse en los fines para los que fue creada o para ayudar a personas que no estén relacionadas con el control de la misma. Esta constante no implica que dichas organizaciones no puedan obtener beneficios, sino que éstos deben quedar en la propia entidad o emplearse para un bien colectivo. Tanto los términos TS y Sector No Lucrativo se utilizan para remarcar la presencia de una esfera (la del don o la solidaridad) diferente de la del poder (Estado) y de la del dinero (mercado); sin embargo, el término Sector No Lucrativo ha sido menos utilizado que el de TS por su escasa utilidad descriptiva y analítica (*Ibid.*, pág. 19).

⁹⁴⁰ El concepto de economía social comenzó a utilizarse en Francia y Bélgica, estando actualmente generalizado en toda Europa. El término abarca tanto las organizaciones no lucrativas como a ciertas entidades de tipo comercial (cooperativas, mutualidades de previsión social, centros especiales de empleo, sociedades anónimas laborales, empresas de servicios...) que persiguen objetivos económicos y sociales a la vez que promueven la participación ciudadana. Cabe distinguir dos grandes subsectores: el subsector mercado (empresas con organización democrática y con distribución de beneficios no vinculadas al capital aportado por el socio –cooperativas, mutuas-), y el subsector no mercado, que integra a instituciones

una de esas denominaciones enfatiza un aspecto diferente de estas entidades y refleja la diversidad de ámbitos geográficos en los que se emplean, la pluralidad de tradiciones organizativas y de marcos teóricos desde los que se considera. SAJARDO MORENO y CHAVES ÁVILA, por otro lado, destacan que cada uno de estos términos surgidos no implica una aprehensión global del propio sector, sino que resalta un aspecto concreto de la realidad que representan el conjunto de entidades que integran el TS, evidenciando su enorme riqueza de contenidos y diversidad de formas:

Tercer Sector (*Third sector*). Término comparativo que sitúa al TS en relación a los otros dos sectores institucionales de la economía, Sector Público y Sector Privado Capitalista. Su elección es discutible pues, junto a los sectores institucionales mencionados, existen las economías domésticas, por lo que el TS debería denominarse Cuarto Sector.

Sector voluntario (*Voluntary sector*). Toma como característica básica el carácter voluntario de una parte muy relevante del grupo humano que conforma, trabaja y dirige sus actividades.

Sector no lucrativo (*Nonprofit sector*). Término empleado por el Sistema Nacional de Cuentas Integradas de Naciones Unidas⁹⁴¹, que enfatiza el carácter no lucrativo de las organizaciones que conforman el TS, entendido como el hecho de que sus acciones no tienen el objeto de obtener beneficios para distribuirlos entre los individuos que las controlan.

Sector filantrópico (*Philanthropic Sector*). Se refiere a aquellas organizaciones que canalizan recursos personales y materiales en pro de causas públicas o sociales.

privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares, constituido, básicamente por asociaciones, fundaciones y entidades cuya producción suministra bienes y servicios de manera mayoritariamente gratuita o a precios no significativos. Las organizaciones integradas en este concepto se caracterizan y distinguen por su finalidad, principios y medios de decisión: principios de autonomía y de primacía de la persona, principios democráticos, y el factor trabajo frente al capital en la distribución de beneficios (*Ibid.*, pág. 18-19).

⁹⁴¹ Las Naciones Unidas han publicado un Manual sobre las instituciones sin ánimo de lucro en el sistema de cuentas nacionales (NPIs Handbook, 2003) que delimita el ámbito de las instituciones no lucrativas a partir de la definición de Salamon y Anheier de la que se trata más adelante.

Sector caritativo (*Charitable Sector*). Término que destaca el apoyo que el TS recibe de la sociedad en general, en forma de donaciones privadas, bajo el sustrato de motivaciones altruistas-caritativas o utilidad social que los donantes depositan en el propio sector.

Sector de organizaciones no gubernamentales – ONG (*Non-governmental Organizations - NGO*). Se refiere a aquellas entidades privadas que se encargan de la promoción socio-económica de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. También suele emplearse la abreviatura de ONG-D para referirse al conjunto de organizaciones que trabajan en la cooperación al desarrollo.

Sector independiente (*Independent Sector*) / sector intermedio (*Intermediary sector*). Término que pone de relieve el importante papel que el TS juega como fuerza independiente tanto frente a la actividad del Sector Público (poder político), como respecto al espíritu lucrativo o maximizador del beneficio que gobierna las acciones del sector capitalista. El término sector intermedio, análogo al anterior, enfatiza el papel del TS no lucrativo como tercera fuerza social.

Sector exento de impuestos (*Tax-exempt sector*). Locución que considera el hecho de que en la mayoría de los países el TS disfruta de una fiscalidad favorable, consistente en beneficios y exenciones tributarias.

Economía social (*Economie Sociale*) -parte de productores de no mercado, incluyendo sector asociativo. Denominación que abarca tanto a entidades genuinas del TS, que integran el denominado sub-sector de entidades sin ánimo de lucro, jurídicamente conformadas por asociaciones y fundaciones, como a ciertas entidades de tipo comercial, más orientadas al mercado, tales como las cooperativas, mutuas, mutualidades de previsión social y determinadas entidades financieras, llamado subsector empresarial⁹⁴².

⁹⁴² SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 56, noviembre 2006, págs. 91-92. También refiere una amplia relación de términos JUANEDA AYESA, quien, además de todos los anteriormente citados, agrega:

Instituciones sin ánimo de lucro al servicio de los hogares: Denominación utilizada por la contabilidad nacional (S15), definido por el SEC-1995, como el conjunto de instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven

La diversidad terminológica con que denominar al TS, uno de los temas que ha generado mayor número de investigaciones y trabajos científicos, viene íntimamente ligada al problema de la conceptualización, en concreto, al acotar y definir al conjunto de organizaciones que integran este complejo mundo que supone el TS, no ya desde una perspectiva residual y comparativa respecto del resto de sectores institucionales, a modo de cajón de sastre, sino identificando una serie de rasgos o aspectos que caractericen a las entidades de las que se compone⁹⁴³.

El TS tiene, en opinión de KENDAL y KNAPP, una clara importancia en la vida económica, especialmente en los servicios humanos, planteando muchas cuestiones acerca de lo que esta actividad produce realmente y con qué repercusiones. Para responder a estas preguntas, es preciso establecer un marco de referencia en el que puedan medirse los costes y las consecuencias de los

a los hogares y que son otros productores no de mercado, privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de propiedad. Dentro de la corriente que promueve la denominación de economía social se reconoce este subsector como el subsector no de mercado de la economía social.

Economía solidaria: Conjunto de entidades cuya actividad se orienta a la producción y distribución de algunos de los denominados bienes sociales o preferentes, entendiéndose como bien social aquel cuyo disfrute es imprescindible para una vida digna y, por tanto, debe favorecerse el acceso a ellos por parte de toda la población mediante la gratuidad del mismo o una subsidiación en el precio para aquellos casos que sea necesario. El término «economía popular» es la locución utilizada en América del Sur para la visión latinoamericana de la economía solidaria.

Economía Alternativa: Vocablo que engloba las iniciativas promovidas desde Francia tras el movimiento social del mayo del 68.

Tercer Sector de acción social: También denominado ONLAS (Organizaciones No Lucrativas de Acción Social) que se refiere al conjunto de entidades no lucrativas que declaran como actividad principal o secundaria la prestación de servicios a determinados grupos sociales (familia, infancia, juventud, mujer, etc.).

Organizaciones de la sociedad civil: Sector compuesto por una gran variedad de redes organizadas, así como entidades establecidas en el área existente entre el Estado, el mercado y el sector privado de hogares.

Organizaciones intermedias: Término propuesto desde el ámbito europeo por autores alemanes, desmarcándose de la propuesto Nonprofit, de origen estadounidense, y de TS, esta expresión pretende resaltar la no exclusión del sector con respecto al Sector Público y el Mercado, pues existe una interconexión entre ellos desde la tradición europea del sector. (JUANEDA AYENSA, E.: Retos de las organizaciones del tercer sector en el modelo de bienestar. Implantación de sistemas de gestión de calidad total y compromiso organizativo. [Tesis doctoral]. Universidad de La Rioja, Departamento de Economía y Empresa. Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones. Logroño, 2009, págs. 30-31. Disponible en línea en: [Dialnet-RetosDeLasOrganizacionesDelTercerSectorEnElModeloD-20245.pdf](http://dialnet-retosdelasorganizacionesdeltercersectorenelmodelo20245.pdf)).

En orden a la terminología del TS, ver también: TOBAR, F. y FERNÁNDEZ PARDO, C.: Organizaciones solidarias. Gestión e innovación en el Tercer Sector. Lugar Editorial. 1ª ed. Buenos Aires, 2000, págs. 43-47

⁹⁴³ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.*, págs. 91-92. También: BARRIGÜETE GARRIDO, M.: De la educación para el trabajo a la formación para el empleo en el tercer sector. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Madrid, 2003, págs. 160-161. Disponible en línea en [Europeana thik Culture](http://www.europeana.eu/portal/record/9200101/321C2DC32FD97068AC8A31133F776D4E8E9E1A7E.html):

<http://www.europeana.eu/portal/record/9200101/321C2DC32FD97068AC8A31133F776D4E8E9E1A7E.html>; JUANEDA AYENSA, E., *op. cit.*, págs. 33-34.

servicios humanos, que tenga en cuenta que gran parte de la actividad importante se lleva a cabo sobre una base no monetaria y que las medidas financieras pueden no reflejar el auténtico valor social. El hecho de que muchas de las actividades del TS tienen este tipo de efectos queda reflejado en la literatura sobre el mismo al tratar de explicar su existencia y comportamiento. Dichas referencias hacen hincapié en las limitaciones de los mercados y gobiernos; otras identifican información asimétrica, costes de transacción y confianza en determinados ámbitos y redes; y en otras se pone el acento en las ambigüedades inherentes que existen en buena parte de lo que emprende el sector⁹⁴⁴.

3.2.2. Antecedentes.

Para GUTIÉRREZ RESA el pasado medieval, sin apenas sector público y con un débil mercado, ha sido el ámbito de la sociedad civil, claramente vinculado al orden religioso quien prodigó abundantes iniciativas en el orden social (hospitalidad a los peregrinos, educación a los niños desamparados, además de atención sanitaria, entre otras iniciativas) y cultural (cofradías y hermandades)⁹⁴⁵. Tanto la Iglesia como la sociedad civil han desarrollado en el pasado iniciativas voluntarias que trataron de organizar un conjunto más o menos estructurado de prácticas asistenciales con

⁹⁴⁴ Para explicar la lógica de la actividad productiva puede resultar de utilidad hacer una analogía con la economía, haciendo uso de un enfoque de probada eficacia para la evaluación de los servicios sociales: el modelo de producción de bienestar:

- a) Las **aportaciones** de recursos a una organización o actividad, principalmente personal remunerado, voluntarios y capital.
- b) Los **costes** de dichas aportaciones de recursos, expresados en términos monetarios.
- c) Las denominadas **aportaciones de no recursos** a la producción de procesos de provisión: influyen sobre el logro de resultados y no tienen un precio identificable o no se comercializan en la actualidad.
- d) El **producto intermedio** o los **resultados intermedios** constituyen el volumen de producción de servicios, probablemente con un requerimiento de calidad, y tal vez favorezcan de alguna manera la caracterización de los usuarios, producto de combinaciones de las aportaciones de recursos y de no recursos.

El **resultado final**: son los cambios a través del tiempo en la calidad de la asistencia social, la calidad de vida y la posición de los usuarios de los servicios y del entorno general. KENDALL, J y KNAPP, M.: «Modernización del tercer sector y del Estado de Bienestar: aportaciones, actividades y rendimiento comparativo», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág.814-815.

⁹⁴⁵ En el mismo sentido que GUTIÉRREZ RESA, MORALEDA TEJERO, V.: «Identidad y diversidad del Tercer Sector» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010, págs. 84-85.; HERRANZ DE LA CASA, J. M.: La comunicación y la transparencia en las organizaciones no lucrativas. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información. Departamento de Periodismo III. Madrid, 2006, pág. 28, disponible en línea en. E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/11539/> (Fecha de consulta: 02.05.2014); DE LORENZO GARCÍA, R., op. cit., págs. 49-52.

notables luces y sombras. El protagonismo que irá adquiriendo con la Ilustración el sector público y el mercado harán disminuir la pujanza que habían mantenido las organizaciones de la Iglesia⁹⁴⁶.

Por su parte, HERRANZ DE LA CASA indica que la caridad y la filantropía, que hoy en día se han convertido en solidaridad, tienen sus raíces en las civilizaciones más antiguas, siendo los griegos los que comenzaron a darle un tratamiento jurídico muy próximo al actual. Asimismo, Cayo Cinio Mecenas dio nombre, por su actitud de generosidad hacia amigos poetas como Horacio y Virgilio, a lo que se conoce como mecenazgo, que tuvo su esplendor durante la época del Renacimiento en el mundo de las artes, reapareciendo posteriormente con la Ilustración en el siglo XVIII. La práctica filantrópica ha tenido una gran penetración en los Estados Unidos, donde las grandes fortunas desarrollan su labor social a favor de la comunidad⁹⁴⁷. Sin embargo, no fue hasta la Revolución Francesa, cuando apareció el concepto de solidaridad, con un origen en el principio inspirador revolucionario de la

⁹⁴⁶ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-25.

⁹⁴⁷ Señala RIFKIN que el primero en reparar en el espíritu solidario de los estadounidenses fue Alexis DE TOCQUEVILLE (RIFKIN, J., *op. cit.*, pág. 410). También MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 735. En efecto, DE TOCQUEVILLE pone de manifiesto el espíritu solidario del pueblo norteamericano: «Los americanos de todas las edades, de todas las condiciones, de todas las mentalidades, se unen constantemente. No sólo tienen asociaciones comerciales e industriales de las que todos forman parte, sino de otras mil clases: religiosas, morales, serias, fútiles, muy generales y muy particulares, inmensas y pequeñísimas. Los americanos se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, construir albergues, edificar iglesias, distribuir libros, enviar misiones a las antípodas; de esta manera crean hospitales, prisiones y escuelas. En fin, se asocian si se trata de revelar una verdad o de desarrollar un sentimiento con la ayuda de un gran ejemplo. Si en Francia veis al gobierno, y en Inglaterra a un gran señor a la cabeza de las nuevas empresas, contad con que en los Estados Unidos hallaréis una asociación» (págs. 139-140). «En los pueblos democráticos, las asociaciones deben reemplazar a los individuos poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer. Tan pronto como unos cuantos habitantes de los Estados Unidos conciben un sentimiento o una idea que quieren dar a conocer al mundo, se buscan y, cuando se han encontrado, se unen. A partir de ese momento ya no son unos cuantos hombres aislados, sino un poder visible cuyas acciones sirven de ejemplo: un poder que habla y al que se le escucha. [...] A mi juicio no hay nada que merezca tanto nuestra atención como las asociaciones intelectuales y morales de América. Las asociaciones políticas e industriales de los americanos se entienden con facilidad; pero las otras escapan a nuestra comprensión, y si las estudiamos las interpretamos mal, ya que nunca hemos visto nada semejante. Hay que reconocer, sin embargo, que para el pueblo americano son tan necesarias como las primeras, y quizá más» (De TOCQUEVILLE, A.: La democracia en América, 2. [Traductora: Sánchez de Anleu, D.] Alianza Editorial, S. A., 1ª ed. en Área de conocimiento: Ciencias Sociales, 4ª reimpresión, Madrid, 2009, págs. 143-144).

Sin duda, debe influir el carácter de los norteamericanos en este punto, señalando De TOCQUEVILLE: «El Estado social de los americanos es eminentemente democrático. Este carácter lo ha tenido desde el nacimiento de las colonias y hoy lo tiene más que nunca. [...] Cuando los ciudadanos son poco más o menos iguales, les es difícil defender su independencia contra las agresiones del poder. No siendo ninguno de ellos bastante fuerte para luchar solo con ventaja, no queda más que la combinación de la fuerza de todos para garantizar la libertad» (De TOCQUEVILLE, A.: La democracia en América, 1. [Traductora: Sánchez de Anleu, D.] Alianza Editorial, S. A., 1ª ed. en Área de conocimiento: Ciencias Sociales, 4ª reimpresión, Madrid, 20119, págs. 86-95).

«fraternidad», dando inicio a un proceso de secularización que ha ido fomentando un espíritu civil laico que llega hasta nuestros días en lo que se conoce como solidaridad de la sociedad civil⁹⁴⁸, y es que, como señalan LÓPEZ PELÁEZ y RIVERA FERNÁNDEZ, es a partir de la Ilustración cuando el concepto de ciudadanía se convierte en el núcleo de la política social, reclamando la igualdad de derechos y la seguridad jurídica, incluyendo el derecho de voto. Frente a la época absolutista, se define la democracia como un sistema de control de los poderes de tal forma que es posible el ejercicio de la libertad individual, reduciendo la arbitrariedad. Y esta dinámica es la que ha caracterizado la evolución de las sociedades occidentales en los últimos doscientos años⁹⁴⁹.

Así, el fundamento último del TS puede situarse en la noción de ciudadanía, entendida como los derechos de cada persona, inalienables, que implican, para poder ser ejercitados, una configuración estructural de la sociedad como tal. Solamente en los ámbitos en que se consideraba a los demás como ciudadanos, se generaban mecanismos de intervención social para reducir la desigualdad y permitir que la ciudadanía nominal se convirtiera en ciudadanía real⁹⁵⁰; y es que como expresa ESPADAS ALCÁZAR, «la división tradicional liberal entre Estado y Mercado resulta insuficiente y como indica Nerfin (1993) más allá del Príncipe y del Mercader, hay otro actor, el Ciudadano, que informal o formalmente organizado tiene un papel fundamental»⁹⁵¹.

Dentro de las visiones de construcción de ciudadanía, se pueden contrastar, al menos, dos perspectivas: la visión elitista sostiene que el estatus de ciudadano tiene que ser referido de acuerdo con las condiciones de vida que guardan aquellos que poseen las dotaciones necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles de una manera adecuada; la visión universalista asume que el estatus de ciudadano

⁹⁴⁸ HERRANZ DE LA CASA, J. M., *op. cit.*, pág. 28.

⁹⁴⁹ LÓPEZ PELÁEZ, A. y RIVERA FERNÁNDEZ, M. L.: «Capítulo I: solidaridad, altruismo y ciudadanía: perspectivas sobre la intervención social en el ámbito del Tercer Sector» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012, págs. 30-32.

⁹⁵⁰ *Loc. cit.*

⁹⁵¹ ESPADAS ALCÁZAR, M. A., *op. cit.*, pág. 27.

requiere de una ampliación universal a todos los miembros de la sociedad, donde el Estado tiene por obligación crear y garantizar sostenidamente las condiciones necesarias, especialmente materiales y culturales, para la efectiva participación ciudadana. Los contrastes entre estas dos visiones generan, en la práctica, las distintas interpretaciones de la ciudadanía moderna⁹⁵².

Con independencia de actividades que los ciudadanos han acometido a lo largo de la historia, y que puedan constituir el «germen» de lo que hoy se entiende por TS, es la situación de crisis en que este se encuentra ha propiciado el crecimiento exponencial de este sector en las tres últimas décadas.

Así, se ha planteado un interesante debate en torno a si el TS surge como alternativa al Estado, si este no es eficiente para satisfacer determinadas necesidades públicas. Dado que el sector público determina la producción de bienes públicos mediante la elección colectiva, tratando de conocer las preferencias de los ciudadanos por el juego de las mayorías, puede ocurrir que muchos ciudadanos se encuentren insatisfechos con la acción pública, lo que les impulsa a organizarse en torno a entidades privadas que aglutinen sus preferencias⁹⁵³, considerando GUTIÉRREZ RESA que hay una coincidencia total al establecer una estrecha relación entre el TS y el desarrollo del EB, porque este último constituye el ámbito más idóneo para el desarrollo y transformación del TS de intervención social⁹⁵⁴, y es que, como afirma MORALEDA TEJERO, siempre ligado al avance y desarrollo del EB en las diferentes sociedades del mundo, el movimiento de la sociedad civil ha pasado por múltiples fases y estadios de desarrollo, hasta llegar a formar un sector diferenciado que merece ser considerado y estudiado como un conjunto global⁹⁵⁵.

⁹⁵² PATRÓN SÁNCHEZ, F., *op. cit.*, pág. 5.

⁹⁵³ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 36-41.

⁹⁵⁴ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, pág. 25.

⁹⁵⁵ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 84-85.

Para GONZÁLEZ RABANAL la incapacidad del mercado a la hora de resolver satisfactoriamente las cuestiones referidas a la asignación, distribución, equilibrio y crecimiento ha contribuido a justificar y legitimar la acción pública en estos mismos ámbitos, siendo el fuerte crecimiento del gasto público de naturaleza social, vinculado a los aspectos de redistribución de la renta, el que ha servido para asentar definitivamente la presencia pública en la vida económica, dando lugar al denominado EB, cimentado sobre dos elementos: el establecimiento de un pacto de estabilidad económica (pacto keynesiano) y la garantía de un conjunto de servicios sociales mínimos⁹⁵⁶.

Señalan ALEMÁN BRACHO y GARCÍA SERRANO que, contando con una amplia participación del voluntariado, el TS presenta una serie de elementos que dotarán de ventajas comparativas a su actuación frente al resto de los sectores (Estado y mercado). A diferencia del mercado, no presenta como prioridad la búsqueda del beneficio económico, lo cual lo hace más adecuado a un ámbito en el que los servicios y prestaciones no siempre pueden someterse a la balanza coste-beneficio en términos puramente económicos. En este sentido, las entidades no lucrativas dirigirán hacia los colectivos más desfavorecidos aquellos servicios en los que la rentabilidad social es mayor que la económica. Presentan también ventajas comparativas respecto a los actores públicos, ya que se considera que las organizaciones que forman parte del TS poseen unos niveles inferiores de burocratización y, consecuentemente, permiten una mayor cantidad de innovación y adaptación a las nuevas necesidades. De igual forma, al contar gran parte de estas organizaciones con una alta participación del voluntariado, el mismo supondrá un recurso humano valioso, motivado por un trabajo que no requiere remuneración económica. Por último, se considera que las mismas poseen un carácter más democrático y participativo, tanto a nivel interno, como hacia el exterior, permitiendo un mayor acercamiento a la población a la que se dirigen sus actividades⁹⁵⁷.

⁹⁵⁶ GONZÁLEZ RABANAL, M de la C., *op. cit.*, págs. 15-17.

⁹⁵⁷ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, págs. 40-41.

Así es como algunos autores han advertido que, tras la crisis del EB, se va a pasar a una sociedad de bienestar, en la que el TS tiene más peso económico y juega un papel de gran trascendencia en las sociedades avanzadas, convirtiéndose en un símbolo de la profundización de la democracia y la superación del individualismo⁹⁵⁸.

El TS lo conforman organizaciones que proceden de la iniciativa privada, no tienen ánimo de lucro y se orientan al interés general. Claro que la delimitación del TS puede ser restringida y considerar las entidades que tienen una acción social, o puede ser ampliada y referirse a todo el conjunto de organizaciones que forman el núcleo de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de la clara dependencia de las entidades no lucrativas respecto al Estado, se considera que aquellas han de elaborar una identidad basada en la calidad, transparencia y proximidad a los problemas sociales que atienden, además de no hacer depender o vincular la defensa de los derechos sociales adquiridos de su propia existencia. La sociedad civil y en el caso concreto de las ONL se plantea nuevas relaciones con el mercado yendo más allá del estricto beneficio económico y delimitando espacios y funciones: con el Estado, desarrollando progresivamente nuevos sistemas de control y responsabilidad transparente; con la comunidad y espacios autonómicos, fomentando la creatividad local y la interrelación-gestión nacional de las iniciativas⁹⁵⁹.

3.2.3. Definición.

Para MORALEDA TEJERO la denominación TS, aun siendo imperfecta e imprecisa, es la más extendida y la que suscita un mayor grado de acuerdo entre la comunidad científica internacional para referirse a un amplio conjunto de organizaciones surgidas de la sociedad civil y articuladoras de la misma, entre las que destacan especialmente las asociaciones, fundaciones y cooperativas⁹⁶⁰. ARIÑO VILLARROLLA, al analizar su naturaleza e identidad, manifiesta que

⁹⁵⁸ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, pág. 22

⁹⁵⁹ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector», *op. cit.*, pág. 56.

⁹⁶⁰ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, pág. 84.

«prácticamente, la mayoría de los autores que se han ocupado de investigar sobre el TS vienen a coincidir en que nos hallamos ante un fenómeno difícil de definir (delimitar su extensión) y de operacionalizar (cómo medirlo). Algunos afirman, además, que el propio concepto de TS resulta confuso e inadecuado, mientras otros sostienen que esas dificultades no constituyen un obstáculo insalvable para hablar del mismo como de una realidad social relativamente acotada»⁹⁶¹.

Fue utilizado por primera vez el término TS o *third sector* en Estados Unidos de la mano de la *Comisión Filer*⁹⁶² en la década de los setenta del siglo pasado, aunque el sector no lucrativo sea, en realidad, anterior a las empresas y a las administraciones públicas, siendo usual su empleo para designar un ámbito complejo y heterogéneo de entidades⁹⁶³ que tienen una finalidad social, sin ánimo de lucro e independientes del Estado, en las sociedades con economía de mercado y con un régimen político liberal-democrático⁹⁶⁴.

⁹⁶¹ ARIÑO VILLARROYA, A.: «Articulación del Tercer Sector en España», *Revista Española de Tercer Sector*, núm. 10, 2008, pág. 110.

⁹⁶² Sobre el origen del término TS es interesante la aportación de Mario M. ROITTER, quien sostiene que el término TS es simplemente un sinónimo que emergió durante la década de los ochenta del siglo pasado, con vocación transnacional, para referirse a algo que ya tenía nombre: *nonprofit sector* o *independent sector* en Estados Unidos; y *voluntary sector* en Gran Bretaña. El antecedente más antiguo encontrado es una publicación de 1975 de Burton Weisbrond titulada *Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy*, cuya finalidad era intentar explicar desde la teoría económica neoclásica las razones por las cuales existe este tipo de instituciones en una economía capitalista. Fue precisamente rastreando los intentos de globalizar la idea de sector que se pudo encontrar alguna respuesta al interrogante del predominio logrado por la denominación TS con la creación de la *International Society for Third-Sector Research (ISTR)* en 1992, cuya predecesora fue la *International Research Society for Voluntary Associations, Nonprofit Organizations and Philanthropy* de 1991. En 1997 se oficializó la revista *Voluntas*, como órgano de la *International Society for Third-Sector Research (ISTR)*. (ROITTER, M. M.: «El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil», en VV.AA. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* Daniel Mato Coord.) Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, págs. 17-32). Por su parte, DE LORENZO y MORO señalan que la Comisión norteamericana, denominada *Commission of Private Philanthropy and Public Needs*, ha investigado el sector no lucrativo de los Estados Unidos desde 1973 hasta la publicación de sus informes en 1977, que aportaron el primer análisis comprensivo del sector y que son considerados como el «acta de nacimiento» del TS (DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica» en VV.AA.: *Trabajo social, tercer sector e intervención social* (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012, pág. 97).

⁹⁶³ A la heterogeneidad y complejidad del TS se refiere la mayoría de la doctrina, así: IZQUIETA ETULAIN, J. L., *op. cit.*, págs. 27-32; MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, pág. 85; MATA ROMEU, A.: «Reflexiones en torno al 'Tercer Sector': sus objetivos y funciones en el marco de la lucha contra la exclusión social». *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*. Núm. 136: Los objetivos de desarrollo del milenio, 2005, págs. 194.

⁹⁶⁴ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 96-97.

Se habla de TS porque el Estado es considerado como el primero, mientras que el mundo de la empresa-mercado constituye el segundo. Son los tres grandes sectores de la sociedad, sin olvidar las aportaciones de la familia. Así, y para indicar su diferencia con el mercado, se habla de entidades no lucrativas, y para diferenciarlo del Estado, sus organizaciones reciben el nombre de no gubernamentales (ONG)⁹⁶⁵, definiéndolo, así, *vía negationis* o en forma *residualista*⁹⁶⁶. De manera que, como manifiesta OLMEDA DÍAZ, se está partiendo de la agrupación, relativamente homogénea, de tres tipos de comportamientos: 1) comportamiento lucrativo y voluntaria (sector privado), 2) comportamiento no lucrativo y coactivo (sector público), y 3) comportamiento no lucrativo y voluntario (TS), existiendo una fuerte interdependencia entre los comportamientos e instituciones de los tres sectores, no dándose una ruptura entre los tres, aunque se da una cierta ambigüedad en la definición de cada uno por falta de homogeneidad interna⁹⁶⁷.

También se puede hablar de TS como continente y como contenido. Como continente, tiene un sentido amplio y configura todo el conjunto de organizaciones que no se corresponden con el mercado ni con la administración; y, como contenido,

⁹⁶⁵ *Ibid.*, págs. 95-96. En igual sentido se hacen eco de la definición negativa o *residualista* del TS: ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, págs. 19 y 20; ARIÑO VILLARROYA, A., *op. cit.*, pág. 110; CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L.: «Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 37, abril 2001, págs. 11 a 27; GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-25; ASCOLI, U.: «Estado de Bienestar y acción voluntaria». *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 38, 1987, pág. 122; ALIENA, R.: «Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones», en *Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones*, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 14. disponible en: http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

PIÑAR MAÑAS, J. L.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Pueden las entidades del Tercer Sector participar en la definición de los servicios que prestan para la administración pública? ¿Es legítima, posible, realista, su intervención en este ámbito?» en *Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones*, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 56. disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

HERRANZ DE LA CASA, J. M., *op. cit.*, págs. 33-34; NIETO CARRAMIÑANA, E.: *Procesos de colaboración entre organizaciones no lucrativas: aplicación al caso de las ONGs españolas*. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Doctorado en Integración y Desarrollo Económico. Madrid, 2009, págs. 13-14, disponible en línea en: Biblioteca y Archivo de la Universidad Autónoma de Madrid: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/4234> (Fecha de consulta: 11.04.2014).

⁹⁶⁶ ARIÑO VILLARROYA, A., *op. cit.*, pág. 109.

⁹⁶⁷ OLMEDA DÍAZ, M.: «Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas». *Palau 14. Revista valenciana de hacienda pública*, núm. 12, 1990, pág. 20 y ss.

tiene un sentido reducido, y se entiende desde el concepto del *non-profit* anglosajón, es decir, como el subsector de no mercado de la economía social⁹⁶⁸.

El TS puede jugar, y de hecho juega, según LOZA AGUIRRE⁹⁶⁹, un papel de influencia en la elaboración de la legislación y de colaboración en la gestión de las políticas públicas, y trata de jugar un papel reivindicativo en ambas. El TS juega ese papel político a través de dos vías que se pueden denominar como «Autoritas»⁹⁷⁰ y «Potestas»⁹⁷¹. Las dos vías de relación del TS con el Estado son la colaboración y la reivindicación, que no son incompatibles. La gestión atenaza a la reivindicación, lo que, junto a la atomización del sector, la competencia entre sus organizaciones por las subvenciones unida recientemente con la competencia con la empresa por las mismas, hace que sea complicado compatibilizar gestión y reivindicación⁹⁷².

En la actualidad, el crecimiento del TS en muchos países se debe a que el EB se platea como *welfare mix*, aumentando de este modo los servicios del sector asociativo o sector voluntario. No obstante, a pesar de las luces y sombras que cabe distinguir en el TS, este profundiza la democracia, ofreciendo alternativas a los problemas y necesidades humanas no satisfechas por el mercado⁹⁷³.

Cuesta mucho hablar del TS en singular, como costaría hablar de la administración o de la empresa mercantil en singular. La experiencia habla de entidades muy variadas, con diferencias notables entre sí en tamaño, estructura organizativa,

⁹⁶⁸ HERRANZ DE LA CASA, J. M., *op. cit.*, págs. 29-31.

⁹⁶⁹ LOZA AGUIRRE, J.: «El Tercer Sector como actor político. Si en nuestro sistema político, corresponde a los políticos gubernamentales tomar las decisiones y a los legisladores elaborar las leyes, ¿qué papel político les queda a las entidades del Tercer Sector?» en *Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones*, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 98. Disponible en: http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf (Fecha de consulta: 27.07.2016)

⁹⁷⁰ La «Autoritas» hace referencia a la colaboración entre Estado y TS, basada en la calidad del trabajo realizado por este, en la lealtad que demuestra, lo que genera confianza, favorece el pacto y lleva a convencer a los poderes públicos para llevar a cabo determinadas políticas (Ejemplo: la influencia ejercida por Green Peace en el ámbito ecológico o por Amnistía Internacional en el ámbito de los Derechos Humanos). *Loc. cit.*

⁹⁷¹ La «Potestas» busca más la reivindicación, está ligada al tamaño de la entidad o a su poder real y busca imponer y/o dirigir determinadas políticas (Ejemplos: la ONCE o la Iglesia Católica). *Loc. cit.*

⁹⁷² *Loc. cit.*

⁹⁷³ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-25.

finalidad, compromiso con lo público, posibilidad de autonomía financiera, reivindicación de valores propios, voluntad de trabajo en red, etc. Distintos autores se han esforzado en dar respuesta a esta búsqueda de identidad común, pero con frecuencia, aquellos rasgos que suelen presentarse como propios y característicos (la primacía de finalidades y valores sociales respecto a los económicos, el papel de la participación de los miembros o asociados en las estructuras de gestión, incluso, la centralidad del voluntariado), no siempre están muy claros⁹⁷⁴.

Más allá de las críticas sobre la complejidad y heterogeneidad del sector, sobre el hecho de que académicamente es definido por exclusión y la multitud de términos utilizados para designarlo, se puede decir que el TS está formado por entidades sin ánimo de lucro, de carácter privado y autónomo, que son el producto de una iniciativa social solidaria que pretende alcanzar un beneficio o bienestar general en el público objeto de su actuación⁹⁷⁵, pudiendo definirse, en forma restringida, con GUERRA, como el conjunto de organizaciones autónomas de la sociedad civil, fundadas y constituidas con el objeto de producir bienestar, inspiradas en valores solidarios, cuyas eventuales ganancias monetarias no se dividen entre los asociados⁹⁷⁶, y con PÉREZ-DÍAZ y LÓPEZ NOVO, destacando la contribución profesional, como «conjunto de organizaciones no estatales y no mercantiles que incluye asociaciones propiamente dichas y fundaciones (u otras formas semejantes de organizaciones *non profit* que no serían consideradas normalmente como meras asociaciones voluntarias), todas las cuales hacen uso de las aportaciones voluntarias de sus miembros, pero también, en parte, de su contribución profesional»⁹⁷⁷, definición que contiene dos elementos principales a tener en cuenta: 1) la delimitación del TS, a partir de su diferenciación del Estado (primer

⁹⁷⁴ ALCALÁ-SANTAELLA CASANOVA, F.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Tiene el Tercer Sector un concepto realista de sí mismo (sobre sus funciones y posibilidades) o por el contrario se sobredimensiona en su autopercepción?» en *Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones*, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 69. disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

⁹⁷⁵ DE LORENZO GARCÍA, R., *op. cit.*, pág. 49.

⁹⁷⁶ GUERRA, P. A.: «Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: justificación teórica para una sociología del tercer sector», *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, núm. 23, 2002, pág. 18.

⁹⁷⁷ PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.: *El Tercer Sector Social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

sector) y del mercado (segundo sector); 2) la distinción entre la aportación voluntaria de carácter genérico (económica, objetos y utensilios, tiempo personal) y la contribución profesional, entendida como una aportación cualificada que tiene especial importancia en determinadas entidades⁹⁷⁸.

Sin embargo, una definición muy completa es la proporcionada por CABRA DE LUNA, cuando dice que el TS es «el constituido por aquellas organizaciones privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, que surgidas de la libre iniciativa ciudadana y regidas de forma autónoma, buscan responsablemente, mediante el desarrollo de actividades de interés general (misión), conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida a través de un progreso social solidario, en cooperación con otras instancias públicas o privadas, beneficiándose, en su caso, de un tratamiento fiscal específico, derivado del reconocimiento de su labor»⁹⁷⁹.

Señalan DE LORENZO GARCÍA y MORO que diversos autores, entre ellos SALAMON y ANHEIER, identifican cinco factores que inciden en la aparición y posterior consolidación del TS:

1. La **heterogeneidad**. A mayor heterogeneidad en un país existen más limitaciones del Sector Público y del Mercado para cubrir las demandas de la población.
2. **Estado de Bienestar**. Mientras más se expanda el EB en un país, menor será el sector no lucrativo.
3. **Nivel de desarrollo**. Cuanto mayor nivel de desarrollo económico tenga un país dado, más fortaleza tiene el TS.

⁹⁷⁸ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», con la colaboración de Bonete, B. en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010, págs. 229. También ASCOLI, U., *op. cit.*, pág. 123.

⁹⁷⁹ CABRA DE LUNA, M. A. El Tercer Sector y las fundaciones en España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico. Escuela Libre Editorial, Madrid.1998, pág. 43.

4. **Marco legal.** En países regidos por el *Rule of Law* (Derecho común) se consolidan más fácilmente las ONL, frente a los países de «Régimen administrativo» (continentales de Europa), donde la tipología institucional del TS suele estar regulada legalmente y, en múltiples ocasiones, es necesario un reconocimiento público previo para comenzar a actuar, configurándose este a veces como un reconocimiento genérico limitado por disposiciones normativas a través de un registro constitutivo, y otras, como un acto administrativo de concesión (reconocimiento específico).
5. **Tradiciones históricas.** Las tradiciones históricas y religiosas inciden en la creación de entidades no lucrativas; así el principio de subsidiariedad, extendido en Alemania ha estimulado el TS. Por el contrario, las teorías jacobinas en Francia han impedido un florecimiento de aquél⁹⁸⁰.

Las características con las que suele definirse el TS son, según GUTIÉRREZ RESA:

- a. Agrupaciones que poseen una forma jurídica y una determinada organización.
- b. No tienen ánimo de lucro.
- c. De naturaleza y origen privado y voluntario.
- d. Su finalidad primordial ha de ser de carácter altruista y filantrópico⁹⁸¹.

A estas suele añadirse, además, el tratamiento fiscal beneficioso que disfrutaban, ya que las entidades integradas en el TS usualmente son favorecidas con beneficios fiscales derivados del cumplimiento de su función de contribuir al interés general⁹⁸².

⁹⁸⁰ DE LORENZO GARCÍA, R. y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 100.

⁹⁸¹ GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-25. En un sentido similar: SALAS, A.: «El tercer sector en España», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L., 1ª ed., Madrid, 2009, pág. 30.

⁹⁸² DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 101-102.

El desarrollo del TS depende de algunas variables respecto del contexto en que tales organizaciones se desenvuelven como ponen de manifiesto ASCOLI y PAVOLINI:

- 1) El papel desempeñado por la Iglesia.
- 2) Los planteamientos ideológico-culturales de la «cultura de la atención».
- 3) La diversidad y la mayor o menor flexibilidad de las fórmulas que utiliza el Estado para regular las organizaciones del TS.
- 4) La presencia y actividad de otros actores que animen en determinados periodos el desarrollo de este tipo de instituciones; y
- 5) El grado de interacción entre organizaciones. Su tendencia a agruparse en otras de segundo nivel para ganar posiciones e influencia⁹⁸³.

Aparte de definir el TS desde la negación o en positivo, desde las características que comparten sus entidades, existe en el fondo de la cuestión una división más profunda que tiene que ver, sobre todo, con la forma de entender la *no lucratividad* como una condición para la pertenencia al TS. En este sentido, existen dos enfoques, tradicionalmente en pugna:

- El enfoque de *sector no lucrativo* (de tradición anglosajona) en el que se destaca la no distribución de beneficios por parte de las entidades, así como la importancia del voluntariado.
- Y el de la *economía social* (tradición europea continental) en el que lo importante es la dimensión democrática de las organizaciones y la producción para el mercado de bienes sociales⁹⁸⁴.

⁹⁸³ ASCOLI, U. y PAVOLINI, E.; «Las organizaciones del tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000, pág. 829, autores citados por MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, págs. 737-738.

⁹⁸⁴ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, pág. 87-88.

3.2.4. Enfoque del sector no lucrativo NPO (Non-Profit Organizations).

Se puede sintetizar este enfoque, de acuerdo con la posición mayoritaria de la doctrina⁹⁸⁵, del siguiente modo:

Los dos rasgos básicos de caracterización de las entidades integrantes del TS son:

1. El respeto al principio de no distribución de beneficios o la existencia, entre las reglas constitutivas de estas organizaciones, de una relativa a la imposibilidad de distribuir sus beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse aquellos, bien a la realización de sus objetivos, bien a ayudas a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización, y
2. La movilización de recursos voluntarios, es decir, trabajo voluntario y donaciones.

En este enfoque resulta fundamental la definición *estructural-operacional* del TS aportada por SALAMON y ANHEIER, plasmada en todos los estudios sobre TS, según la cual estas entidades, pese a su diversidad, comparten cinco características que hacen posible considerarlas como un sector:

- **Estar organizadas formalmente:** al contar con una estructura interna, una realidad institucionalizada y unos objetivos clarificados. Este criterio excluiría las manifestaciones informales de solidaridad y ayuda.

⁹⁸⁵ ARGUDO PÉRIZ, J. L.: «El Tercer Sector y economía social. Marco teórico y situación actual», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 15, 2002, págs. 249 a 250. BAREA TEJEIRO, J. y PULIDO SAN ROMÁN, A.: «El sector de instituciones sin fines de lucro en España», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 37, abril, 2001, págs. 35 a 49. CARRERAS ROIG, LL.: *El subsector empresarial no financiero de la economía social. La fiscalidad de las sociedades cooperativas, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación*. [Tesis doctoral]. Universidad Rovira i Virgili. Facultad de Ciencias Jurídicas. Tarragona, 2008, págs. 37 y 38 disponible en línea en Tesis Doctorales en Red, Universidad Rovira i Virgili: <http://www.tdx.cat/handle/10803/8759> (Fecha de consulta: 27.03.2014). CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCÍA, R.: «El Tercer Sector en España: Ámbito, tamaño y perspectivas». *Revista Española de Tercer Sector*, núm. 1 (Tercer Sector), 2005, págs. 101-103. CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, págs. 11 a 27. DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 101-102. ESPADAS ALCÁZAR, M. A., *op. cit.*, págs. 37-38. JIMÉNEZ ESCOBAR, J. y MORALES GUTIÉRREZ, A.C.: «Tercer sector y univocidad conceptual: necesidad y elementos configuradores». *Revista Katál, Florianópolis*. Vol. 11, núm. 1, enero-junio 2008, pág. 85. MONZÓN CAMPOS, J. L.: «Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 56, noviembre 2006, pág. 18. MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 86-87; NIETO CARRAMIÑANA, E., *op. cit.*, págs. 13-14. ROITTER, M., *op. cit.*, pág. 19. SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.*, págs. 93-94. SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 93-94.

- **Ser privadas:** se encuentran separadas formalmente del gobierno, sin formar parte del sector público y sin encontrarse controladas por este.
- **Ausencia de ánimo de lucro:** que su finalidad principal no sea generar beneficios, ni sus actividades estén guiadas por finalidades comerciales. Los beneficios, caso de existir, deben ser reinvertidos en la propia organización y no entre los propietarios, administradores o directivos de estas.
- **Gozar de capacidad de autocontrol institucional de sus actividades:** que cuenten con propios instrumentos para garantizar su autogobierno y un grado significativo de autonomía.
- **Contar con algún grado de participación voluntaria:** por una parte, que la participación o no de sus miembros ha de depender de la libre voluntad de los mismos y no de imposiciones externas y, por otra, que hay un grado significativo de participación de voluntarios (es decir, de personas que aportan tiempo no remunerado) en sus actividades. Adicionalmente, se incluyen en la definición aquellas instituciones sin ánimo de lucro que son fruto de la decisión voluntaria de adscribir un determinado patrimonio al cumplimiento de fines de interés general⁹⁸⁶.

Este enfoque excluye del TS a todas aquellas organizaciones que distribuyen beneficios, bajo cualquier modalidad, a las personas o entidades que las han creado, controlan o financian, es decir, que las entidades incluidas en el mismo deben aplicar estrictamente el principio de no distribución de beneficios. Además, el enfoque NPO exige que las organizaciones del TS no tengan finalidad lucrativa (*not-*

⁹⁸⁶ La definición estructural-operacional de SALAMON y ANHEIER, aparece contenida en multitud de trabajos referidos al TS, entre ellos: ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, pág. 20, Estas características son citadas por otros autores como; MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, págs. 715-716, BARRIGÜETE GARRIDO, M., *op. cit.*, pág. 163. Estas características aparecen plasmadas también en: SALAS, A., *op. cit.*, pág. 30-31. También: RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.: «El sector no lucrativo en España» en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* [en línea] abril, 2001: (Fecha de consulta: 22.09.2017) Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403704>>, pág. 56. VERDUZCO, G.: «La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado» en *Estudios Sociológicos* [en línea], vol. XIX, núm. 1 (enero-abril) 2001: (Fecha de consulta: 12.09.2017). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59855102>>, págs. 30-31.

for-profit), es decir, que no se hayan creado con el objetivo principal de generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera.

El enfoque de las Organizaciones de *Non-profit* (NPO) viene enmarcado en las tradiciones filantrópica y caritativa, siendo las fundaciones y las *charities* anglosajonas sus organizaciones más representativas.

Las Naciones Unidas han publicado un Manual sobre las instituciones sin ánimo de lucro en el sistema de cuentas nacionales (NPIs Handbook, 2003) que delimita el ámbito de las instituciones no lucrativas a partir de la definición de Salamon y Anheier. El NPIs Handbook identifica un amplio y heterogéneo conjunto de entidades no lucrativas pertenecientes a los cinco sectores institucionales que conforman el sistema de cuentas nacionales, incluido el sector de «administraciones públicas». Estas entidades revisten una gran variedad de formas legales, mayoritariamente asociaciones y fundaciones, y se crean para el logro de muy diversos objetivos: para dar servicios a las personas o empresas que las controlan o financian; para desarrollar actividades caritativas o filantrópicas en favor de personas necesitadas; para ofrecer servicios de mercado como salud, educación ocio, etc.; para defender intereses de grupos de presión o programas políticos de ciudadanos afines, etc. Sin embargo, en estricta aplicación del criterio de no lucratividad, el NPIs Handbook excluye de su ámbito de estudio y análisis a organizaciones tan significativas como las cooperativas, las mutuas, las empresas sociales y otras⁹⁸⁷.

⁹⁸⁷ MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 18.

3.2.5. Enfoque de la economía social.

Con relación a este enfoque⁹⁸⁸ y sintetizando la opinión mayoritaria de la doctrina⁹⁸⁹, cabe decir que la *Charte de l'économie sociale*⁹⁹⁰ define a la economía social como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias,

⁹⁸⁸ Parte de la doctrina, como SAJARDO MORENO y CHAVEZ ÁVILA, agrega un tercer enfoque: el de la Economía Solidaria, surgido en Francia, de la mano de autores como Jean Louis LAVILLE. La idea genérica que subyace bajo esta denominación, frente al individualismo competitivo del capitalismo, es el de la solidaridad. En este enfoque se aglutinan recursos y convergen fuerzas de muy diversa naturaleza, como aquellos procedentes de la economía mercantil, en la medida en que la conforman entidades que operan bajo la fuerza del mercado; la economía no mercantil, ya que una parte de entidades realizan funciones que tradicionalmente se han asignado al Sector Público, colaborando en el cumplimiento de responsabilidades sociales del mismo; de la economía monetaria, dado que en este sector se identifican numerosas formas de intercambio recíproco y autoproducción entre los individuos, y además de las iniciativas locales, en virtud de lo cual, algunos autores identifican a la Economía Solidaria como servicios de proximidad. La unión de estas fuerzas y resortes implica una conexión entre las dimensiones políticas y sociales como modo constitutivo de las entidades que conforman la Economía Solidaria.

La Economía Solidaria se concibe como una forma de democratización de la economía, más que como un renacer de la filantropía, al combinar la participación ciudadana voluntaria con la colaboración y la ayuda pública. Por ello, presenta un carácter hondamente político articulándose sobre cuatro ejes: comercio equitativo, finanzas solidarias, iniciativas locales e intercambio no monetario. Entre el enfoque de la economía social y solidaria algunos autores han planteado notables convergencias y ciertas discrepancias. Es por ello que muy frecuentemente sea utilizado el término de economía social y solidaria, particularmente, por los que trabajan el día a día con la realidad social, para identificar a un conjunto de actividades económicas de utilidad social, con una triple misión: trabajo, inserción socio-laboral y creación de empleo, y remarcar el proyecto político que sus actuaciones implican (SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.*, págs. 96-97) Véase igualmente: DRAPERI, J.F.: «L'Économie Sociale et Solidaire Face aux Nouvelles Attentes de la Société». *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*, núm. 281, julio 2001, págs. 4-14; LAVILLE, J. L.: «Vers une Économie Sociale et Solidaire?». *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*, núm. 281, julio 2001, págs. 39-53; LAVILLE, J. L.: *Economía Solidaria, Economía Social, Tercer Sector: las apuestas europeas*. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública- disponible en: www.top.org.ar/publicac.htm y en <http://www.asocam.org/>. Fecha de consulta: 12.06.2014). Sobre la economía solidaria, véase igualmente: LAVILLE, J. L. y GARCÍA JANÉ, J.: *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Icaria Antracyt 300. Barcelona, 2009, que a lo largo de sus cuatro capítulos (I. La economía solidaria: un movimiento internacional y II. La economía solidaria en perspectiva, por Jean-Louis Laville; III. La economía solidaria en el Estado español y IV. La economía solidaria ante un mundo en crisis, desarrollados por Jordi García Jané), estudian la economía solidaria como una economía al servicio de los ciudadanos y no al revés, separada del Sector Social y del TS.

⁹⁸⁹ ARGUDO PÉREZ, J. L., *op. cit.*, págs. 249 a 250. BAREA TEJEIRO, J. y PULIDO SAN ROMÁN, A., *op. cit.*, págs. 35 a 49. CARRERAS ROIG, LL., *op. cit.*, págs. 37 y 38. CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, págs. 11 a 27. DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 101-102. ESPADAS ALCÁZAR, M. A., *op. cit.*, págs. 37-38. JIMÉNEZ ESCOBAR, J. y MORALES GUTIÉRREZ, A.C., *op. cit.*, pág. 85. MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 18. MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 86-87. NIETO CARRAMIÑANA, E., *op. cit.*, págs. 13-14. SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.*, págs. 93-94. SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 95-98,

⁹⁹⁰ La *Charte de l'économie sociale* fue publicada en 1980 por el Comité Nacional de Liaison des Activités Coopératives, Mutuelles et Associatives (CNLAMCA), creado en 1970 por las organizaciones representativas de las cooperativas, mutuas y asociaciones francesas y que en el 2001 se transformó en el Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Économie Sociale (CEGES). También se refiere a la *Charte de l'économie sociale* y su definición de economía social, la Exposición de Motivos de la Ley 5/2911, de 29 de marzo, de Economía Social de España.

empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

En línea con la anterior definición, el Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990) considera que la economía social es aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparte entre sí cuatro notas características: a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) promovió un informe sobre la economía social en la Unión Europea⁹⁹¹ en el que se propuso una definición de esta, siguiendo los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la economía social⁹⁹². Dicha definición es la siguiente:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La economía social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian⁹⁹³.

⁹⁹¹ El informe fue dirigido en 2006 por los profesores Rafael CHAVES y José Luis MONZÓN.

⁹⁹² El Manual de la Comisión Europea para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la economía social en una investigación realizada para la Comisión Europea en 2006, por los profesores BAREA y MONZÓN.

⁹⁹³ En el mismo sentido, la definición empleada por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) de España, como igualmente apuntan VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, pág. 19.

Los actores de la economía social quedan identificados en dos grandes subsectores: a) el **subsector de mercado o empresarial**, formado por aquellas organizaciones microeconómicas cuya principal fuente de recursos proviene del mercado (la mayoría de las cooperativas, mutuas y otras empresas similares) y b) el **subsector de productores no de mercado**, formado por organizaciones microeconómicas de la economía social, cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: donaciones, cuotas de socios, rentas de la propiedad o subvenciones (la mayoría de las asociaciones y fundaciones)⁹⁹⁴.

La anterior definición de economía social establecida en el Informe del CESE permite identificar siete características comunes a los dos subsectores que la integran:

- 1) **Son privadas**, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo.
- 2) Están **organizadas formalmente**, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia.
- 3) Tiene **autonomía de decisión**, lo que quiere decir que gozan de plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades.
- 4) Disfrutan de **libertad de adhesión**, o sea, que no son de afiliación obligatoria.
- 5) **La eventual distribución de beneficios o excedentes** entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino **de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad**.
- 6) **Ejercen una actividad económica** en sí misma considerada para satisfacer necesidades o las familias.
- 7) Son organizaciones **democráticas**.

⁹⁹⁴ informe sobre la economía social en la Unión Europea dirigido en 2006 por los profesores CHAVES y MONZÓN. También hablan de esta clasificación: *Ibid.*, pág. 20.

Las instituciones de la economía social que cumplen con estas características son las: cooperativas, mutualidades, asociaciones, a las que se pueden agregar las fundaciones, pues si bien no obedecen la característica de control democrático por parte de sus miembros, dado que es un patrimonio y no se conforma de socios, son incluidas entre las entidades que integran la economía social por el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF).

Por esta razón, se incluye el catálogo de instituciones que se deben integrar en la economía social, que elaboraron BAREA TEJERO y PULIDO SAN ROMÁN:

- 1) Sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos y deportivos.
- 2) Asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia financiadas por medio de transferencias voluntarias, en efectivo o en especie, de sociedades mercantiles, industriales o financieras, por las administraciones públicas o por los hogares, estén o no controladas por las mismas.
- 3) Las fundaciones u otras Instituciones sin fines de lucro, financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras, estén o no controladas por las mismas, que producen servicios culturales, educativos, recreativos, etc., que se suministran gratuitamente a los individuos⁹⁹⁵.

El planteamiento de un sistema mixto de bienestar exige la coparticipación activa del Estado, el mercado y la sociedad civil en la provisión y producción de los servicios de bienestar social y, simultáneamente, la necesidad de reequilibrar el peso que en la actualidad desempeñan estos tres sectores. Esta división plural del bienestar ha ampliado el campo de acción de las entidades de economía social, debido, entre otros, a la reducción del peso del Estado en la producción de servicios

⁹⁹⁵ BAREA TEJEIRO, J. y PULIDO SAN ROMÁN, A., *op. cit.*, pág. 45.

sociales. Y es que, para lograr una transformación estructural y sistemática, y avanzar hacia la consecución de un nuevo modelo económico, social y político que permita lograr y mantener la competitividad a medio y largo plazo, se requiere la convergencia del Estado, el mercado y la ciudadanía (TS, la familia, en definitiva, la sociedad y sus instituciones) asumiendo cada uno la función que le corresponde⁹⁹⁶.

La sostenibilidad financiera del actual entramado de prestaciones sociales y servicios públicos, en un entorno caracterizado por una restricción presupuestaria significativa y por un incremento de la demanda de nuevas prestaciones, está derivando en un foco de presión que compromete el mantenimiento del sistema de EB, lo que ha desembocado en el aumento de la exigencia sobre un mayor control y contención del gasto público y en la consecuencia de una mejora necesaria de los *ratios* de eficiencia en la producción de los bienes y servicios de bienestar social. Por ello, resulta preciso reformular la posición dominante del Sector Público, pasando a otro mucho más flexible, descentralizado y plural, donde el sector privado, las asociaciones, las fundaciones, el TS, especialmente la economía social, cuyo nuevo se enmarca dentro de un amplio proceso histórico complejo e inconcluso, en el que confluyen la reestructuración del EB, la *remercantilización* de las relaciones sociales y económicas; y la reconstrucción de la sociedad civil⁹⁹⁷.

La economía social se erige como una alternativa complementaria y competitiva frente al Estado y al mercado en la producción social y gestión de los servicios públicos colectivos, destacándose entre sus atributos, como proveedor eficiente en el sector del bienestar social se pueden destacar, como reconoció la Comisión Europea, las siguientes:

- Especial capacidad para identificar y dar respuesta a las nuevas necesidades sociales.
- Mayor flexibilidad organizativa y estabilidad operativa.
- Significativa capacidad de innovación.

⁹⁹⁶ VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F., *op. cit.*, págs. 18-19.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, págs. 18-19.

- Mayor contribución a la calidad en la prestación de servicios sociales.
- Destaca capacidad redistributiva. Capacidad para movilizar recursos.
- Mayor facilidad de interlocución y cooperación con otros agentes⁹⁹⁸.

3.2.6. Diferencias entre ambos enfoques.

Se pueden establecer diferencias entre ambos enfoques a partir de las características principales de los mismos, pudiendo señalarse, con NIETO CARRAMIÑANA, las siguientes:

1. Las entidades incluidas en el enfoque NPO, no pueden distribuir beneficios (non-profit organization), ni pueden tener ánimo de lucro como objetivo principal (not-for-profit organization). Esta doble consideración de no lucratividad produce no pocos problemas de definición. Hay entidades que obtienen beneficio, pero este no es su motivación inicial para muchos autores de la economía social (cooperativas y mutuas), en cambio, otras no distribuyen beneficios, pero si poseen ánimo de lucro (como en el caso de las cajas de ahorro en España).

2. El hecho de que el enfoque NPO tenga en cuenta productores no de mercado, implica que las ventas de estas entidades cubren menos del 50 por ciento de los costes de producción, y que, por lo tanto, se circunscriben a los sectores de Contabilidad Nacional de: Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares –ISFLSH- (sirven a los hogares y sus recursos principales proceden de contribuciones voluntarias de los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las Administraciones y de rentas de la propiedad), Administraciones Públicas (están financiadas principalmente por las Administraciones públicas) y Hogares (tienen escasa importancia). En el caso de la economía social, a estas entidades se les suma las productoras de mercado, que serían tanto sociedades no financieras (incluyendo las que reciben cuotas de sus miembros a cambio de los servicios prestados), como instituciones financieras (incluyendo igualmente ciertas asociaciones similares a las de las no financieras).

⁹⁹⁸ *Ibid.*, págs. 21-24.

3. En las ONL, bajo el enfoque NPO, se explicita la necesidad de la participación del trabajo y contribución dineraria de carácter voluntario, cuestión que no se recoge, como necesidad expresa, en el enfoque de la economía social.
4. El enfoque NPO no exige, ni impide que sus instituciones satisfagan las necesidades de personas como objetivo prioritario, es decir, pueden proporcionar servicios tanto a las personas, como a las sociedades que las controlan o financian.
5. El enfoque NPO no exige, la gestión democrática y participativa, lo que si ocurre en las organizaciones incluidas en la economía social⁹⁹⁹.

3.2.7. Justificación de la existencia del Tercer Sector.

Una vez expuesta la definición de lo que doctrinalmente se entiende por TS, dependiendo del enfoque que a este se dé, es conveniente realizar una breve referencia a la justificación de la existencia del mismo, es decir, a los motivos por los que ha surgido.

En este sentido muchos autores que dedicaron sus investigaciones al conocimiento de las entidades no lucrativas, han intentado elaborar teorías que permitan explicar no sólo su evolución y comportamiento, sino también su razón de ser¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁹ NIETO CARRAMIÑANA, E., *op. cit.*, págs. 31-35.

¹⁰⁰⁰ Además de la teoría del doble fracaso («The twin failure theory») destaca los «Fallos del Estado» y los «Fallos del Mercado», la doctrina destaca otras teorías que han permitido el surgimiento y evolución del TS, así: DE LORENZO GARCÍA y MORO, señalan la que resalta las culturas organizativas distintivas que desarrollan las diferentes naciones, y que atribuiría la presencia o ausencia de un sector lucrativo pujante al estilo organizativo específico de cada país. En estas perspectivas, las culturas organizativas tienen un poder explicativo independiente, sin tener en cuenta el grado de homogeneidad o heterogeneidad que exista en la sociedad (DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L, «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 100); SAJARDO MORENO y CHAVES ÁVILA, mencionan otras teorías formuladas desde la oferta y enfoques socioeconómicos y políticos, de manera que existen otras razones para justificar la existencia de este TS que trascienden al estricto cálculo económico individual. Una primera línea argumental es la de intereses no estrictamente materiales de los promotores y animadores de entidades del TS (idealismo, prestigio, status social). Una segunda línea argumental, más política y sistémica, argumenta que no son 'entrepreneurs particulares' los motores centrales del TS sino 'grupos, movimientos sociales, políticos y religiosos' quienes compiten entre sí para ganar 'espacio social'. Un frente donde ganar esa clientela es el de ofrecer servicios baratos (gratuitos) mediante entidades del TS. Finalmente se encuentran las argumentaciones más económico-políticas de Seibel y Petras. Según el primero, la propia utilidad sistémica de las entidades del TS radica en sus fallos estructurales (surgen inducidas por el Estado ante la falta de voluntad de cierta clase política de satisfacer necesidades de servicios de bienestar social a través de la oferta pública y ante el riesgo de verse cuestionado en países democráticos. Petras argumenta que la multiplicación de entidades del TS responde a una nueva estrategia de desmovilización de los movimientos sociales consistente en privarlos de sus líderes o recursos humanos

En forma sintética, BOKOBO MOICHE señala que hoy existe una explicación detallada y generalmente aceptada de por qué evolucionan las entidades no lucrativas. La teoría más ortodoxa emergente del papel y la propia existencia de estas organizaciones, que además es comúnmente aceptada, es la llamada teoría del doble fracaso (“*The twin failure theory*”), que describe las entidades no lucrativas como una respuesta a retos sociales y económicos que están más allá de las capacidades de las entidades lucrativas y de los gobiernos¹⁰⁰¹.

SOLDEVILA i GARCÍA, se hace eco de las cuatro crisis y dos cambios revolucionarios a que ya se refirió SALAMON en 1994:

- **Crisis del Estado de Bienestar** (*modern Welfare State*): En un momento en que el Estado tiene que dar respuesta a problemas sociales y tiene que proveer de servicios a los ciudadanos; y, ante la inoperancia del sector público, nace y prolifera la iniciativa privada con las asociaciones tanto de grupos, como de voluntarios, o como de entidades de todo tipo, dispuestos a sustituir la acción pública.

- **Crisis del desarrollo**, provocada por la crisis del petróleo y por la recesión económica de principios de los años 80 del siglo pasado, en la que la renta per cápita bajó considerablemente en muchos países del sur, e hizo que una de cada

estratégicos en sus funciones más políticas y reorientándolos hacia funciones de dirección y gestión económica, funciones estas últimas que en las entidades del TS son particularmente complejas y secularmente dependientes de fondos públicos (SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.* págs. 101-102); SALAS SUÁREZ, añade enfoques recientes, en los que incluye estudios y propuestas de finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, que centran su análisis del sector en los incentivos que justifican la oferta de las entidades no lucrativas, así como en una amplia perspectiva que integra tanto los condicionantes de demanda como los de oferta para explicar la existencia y el papel económico del TS: citando como incentivos: a) los ideológicos o religiosos; b) los intangibles, como la persecución de prestigio, estatus social o poder político de los fundadores o directivos de entidades no lucrativas; c) los tangibles o monetarios, fundamentados en la posibilidad de obtención de beneficios monetarios o de otra especie, en aquellos casos en los que la *no lucratividad* es condición necesaria para la intervención u oferta de bienes y servicios de alto contenido público, con lo cual, bajo el disfraz de entidad no lucrativa, se pueden generar beneficios que, violando el principio de no distribución de beneficios, se podrían distribuir a través de salarios excesivos, pagos en especie, entre otros, y d) el Estatus no lucrativo, en este caso el incentivo proviene de la posibilidad que tienen las entidades no lucrativas de captar apoyo financiero del sector privado lucrativo, de las familias y del sector público mediante subvenciones, contratos, incentivos fiscales, etc. (SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 111-116).

¹⁰⁰¹ BOKOBO MOICHE, S.: «El Régimen Fiscal especial de la Entidades sin Ánimo de Lucro», *Revista Española de Tercer Sector*, núm. 2 (Fiscalidad y Financiación del Tercer Sector), 2006. Pág. 54.

cinco personas viviera en la más absoluta pobreza, lo que representa el fracaso de las políticas de desarrollo.

- **Crisis del medio ambiente**, o ecológica, que ha estimulado la iniciativa privada, para tratar de evitar la degradación del entorno.
- **Crisis política**, con el fracaso del comunismo en los países del Este y que ha llevado a que la sociedad civil preste servicios que el Estado, absolutamente desacreditado, no puede o no sabe realizar.
- **Revolución de las comunicaciones** entre los años 60 y 80 del siglo pasado, con los ordenadores, fibra óptica, fax, satélites, etc.
- **Considerable crecimiento económico global** en los años 60 y 70 del siglo pasado, con la revolución burguesa y en la que la economía mundial crece un 5% anual¹⁰⁰².

Se mencionan también teorías económicas que explican el crecimiento de estas organizaciones, así:

- A) **Teoría del fracaso del gobierno**, conforme a la cual las entidades integradas en el TS crecen a medida que los ciudadanos se muestran descontentos con las políticas estatales de gastos e impuestos, así como con la cantidad y calidad de los servicios y productos que el sector público ofrece¹⁰⁰³.
- B) **Teoría del fracaso del mercado** (*the contract failure*), basada en la teoría de los costes de transacciones, por la cual las ONL tienen ventaja sobre las organizaciones lucrativas por que el hecho de no repartir el excedente económico, hace que el usuario tenga más confianza en ellas y, además, permite a dichas organizaciones bajar los precios y mejorar la calidad de los productos y servicios que ofrecen. Así estas entidades aparecen como la

¹⁰⁰² SOLDEVILA i GARCÍA, P.: El control de gestión en las organizaciones no lucrativas: el caso de los colegios de economistas de España. [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Economía y Empresa. Barcelona, 2000, págs. 72-73. Disponible en línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=42435>

¹⁰⁰³ *Ibid.*, pág. 73.

forma organizativa que reducen de forma más eficiente los costes de transacción entre productores y consumidores, y entre los propios consumidores, más que otras formas organizativas, cuando se trata de la producción y consumo de determinados bienes en los que se detectan importantes problemas de información asimétrica. La teoría del fracaso del mercado considera a las ONL como la respuesta a los problemas de la agencia generados entre el principal (los donantes) y el agente (las ONL), ya que, con la no distribución de beneficios, el agente tiene menos incentivos para actuar en contra del principal¹⁰⁰⁴. En consecuencia, la teoría de los fallos de mercado supone que el sector público puede suplir las ineficiencias del mercado conduciendo a la economía a una situación que sea óptima. Para que esto suceda es necesario que se cumplan dos requisitos: a) Que el Sector Público tenga información completa sobre las preferencias individuales y b) Que los gastos que tenga que realizar el sector público para

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, págs. 73-74. SNOWER establece diferentes clasificaciones en torno a los fallos del mercado, así:

Fallos del mercado asociados al poder del mercado: a) **Fallos de mercado derivados del poder del mercado de las empresas** (Cuando un número limitado de empresas compiten por los empleados, en el proceso les quitan a los empleados los incentivos para adquirir las habilidades necesarias). b) **Fallos del mercado procedentes del poder de mercado de los trabajadores** (Cuando los empleados tienen más poder que sus patronos, pueden hacer que su salario suba por encima del producto neto marginal de su coste de formación marginal). c) **Fallos de mercado procedentes del poder conjunto de mercado de trabajadores y empresas** (Se puede concebir que el poder relativo de los empresarios y sus empleados podría ser tal que el salario resultante proporcione, precisamente, el incentivo socialmente eficaz para formarse). d) **Fallos de mercado procedentes de la interacción entre el poder del mercado y la información imperfecta** (El grado en que los empleados titulares, opten por realizar su poder de mercado dependerá en parte del alcance de la formación que esperen recibir de sus patronos en respuesta a sus reclamaciones salariales).

Fallos de mercado procedentes de la captación de la mano de obra de los competidores. Cuando las habilidades de los empleados son aptas para ser utilizadas en un cierto número de empresas, los posibles beneficiarios de la formación no corresponden sólo a la empresa que la facilita y al trabajador que la recibe, sino a otras empresas que podrían servirse de ella.

Fallos de mercado asociados con información imperfecta. Pueden dividirse en dos amplias categorías: i) las que surgen cuando las dos partes que componen el mercado están mal informadas, y ii) las que se caracterizan por una asimetría en la información: una de las partes está mejor informada que la otra, de manera que la que tiene mejor información puede explotar su posición ventajosa.

Restricciones en los créditos. El libre mercado puede proporcionar incentivos insuficientes para adquirir nuevas habilidades debido a restricciones en la financiación necesaria.

Fallos de mercado generados por las instituciones del mercado laboral. a) Fallos de mercado derivados del sistema de subsidio de desempleo y de los programas de protección social; b) Fallos de mercado derivados de distorsiones fiscales y de regulación; c) La interacción entre la enseñanza académica y la formación profesional (SNOWER, D. F.: «Privatización de los sistemas de prestación de subsidios y servicios en el mercado laboral», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000. Págs.632-641).

instrumentar sus políticas sean financiados mediante impuestos no distorsionantes (impuestos de tanto alzado)¹⁰⁰⁵.

C) **Teoría del control del consumidor.** Las ONL son creadas por los propios consumidores (grupo de control). Necesarias para ofrecer al consumidor la elección más fiel, siempre atenta a sus preferencias y necesidades, recibiendo de esta manera su cooperación, algo que en las organizaciones lucrativas les es más difícil porque el consumidor está convencido que la organización está obteniendo beneficios con él. Son ejemplo de esta teoría las organizaciones profesionales porque sus miembros necesitan los servicios de la organización y al mismo tiempo quieren controlar sus políticas y acciones¹⁰⁰⁶.

3.2.8. Entidades que integran el Tercer Sector.

Al igual que ocurre con su definición, no existe una clasificación universalmente aceptada de las ONL que integran el TS.

SAMINO GARCÍA clasifica las organizaciones y entidades atendiendo a cuatro criterios: según sean de propiedad pública o privada, por la actividad a la que se dedican, según el ámbito territorial en el que actúan y por su filiación:

1. **Según sean de propiedad pública o privada** se clasifican en:

a) **Organizaciones públicas no lucrativas**, que, a su vez se pueden sub clasificar:

a1. **Por el interés que guía la organización:** Son de **interés particular** cuando cubren intereses particulares con productos no susceptibles de venta, como los servicios públicos que usan sólo ciertos individuos; y de **interés general**, si ofrecen productos no susceptibles de venta para cubrir intereses colectivos.

¹⁰⁰⁵ ÁLVAREZ GARCÍA señala que Los fallos de mercado que hacen que se incumplan las condiciones para lograr un equilibrio competitivo son los siguientes: a) Existencia de rendimientos crecientes a escala. b) Bienes públicos. c) Efectos externos. d) Mercados incompletos y e) Información imperfecta (ÁLVAREZ GARCÍA, S.: «Hacienda Pública: enfoques y contenidos». *Documentos*, núm. 2. Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Oviedo. 2004, págs. 18-19).

¹⁰⁰⁶ SOLDEVILA i GARCÍA, P., op. cit., pág. 74.

a2. **Por su fuente de financiación:** pueden ser con costes totalmente cubiertos por el cobro de impuestos; o con costes totalmente cubiertos por los cobros directos a usuarios, como el peaje en las autopistas.

a3. **Según el grado de control público al que están sometidas:** se distinguen en sujetas a un estricto control político, e independientes en gran parte del poder político.

b) **Organizaciones privadas no lucrativas:** pueden clasificarse siguiendo diferentes criterios:

b1. **Según el interés que guía a la organización,** pueden ser **de interés particular o asociaciones privadas** (tienen por objeto la satisfacción de necesidades particulares de un individuo o grupo de individuos, como las asociaciones de vecinos o los clubes deportivos) y **de interés general o asociaciones de utilidad pública** (satisfacen las necesidades de grupos de representan una parte importante de la población, como la Cruz Roja o los bancos de donantes).

b2. **Según los objetivos perseguidos:** comprende la Clasificación Internacional de Entidades No Lucrativas (INCPO) en doce grupos elaborada por SALAMON y ANHEIER, a la que posteriormente se hará referencia.

b3. **Según su personalidad jurídica:** pueden ser **fundaciones** (conjunto de bienes adscritos a un fin, a los que el Derecho otorga personalidad jurídica y en donde las personas físicas únicamente son los «sirvientes de la obra»); **asociaciones** (unión de personas que existen con independencia de los recursos de los que se disponga); y **entidades de carácter singular**, que incluyen aquellas organizaciones que no responden a las dos fórmulas jurídicas anteriores.

2. **Según la actividad a la que se dedican,** se distinguen: las de **acción social**, cuya labor se centra en la ayuda a los colectivos más desfavorecidos; de **desarrollo o de cooperación internacional**, que actúan a través de proyectos en los países más pobres, o que facilitan ayuda de emergencia ante situaciones concretas; y **ecologistas o de medio ambiente**, que velan por la correcta conservación del medio ambiente.

3. **Según el ámbito territorial en el que actúan:** Serán nacionales o internacionales, dependiendo de que tengan su ámbito de actuación en el territorio nacional o en diferentes países.

4. **Según su filiación:** Pueden clasificarse en confesionales, político-sindicales, solidarias de servicios, etc.¹⁰⁰⁷

De otro lado, MORALEDA TEJERO, con el fin de poner orden en este conjunto diverso de entidades, menciona diferentes intentos de clasificación de las organizaciones que componen el TS. Clasificaciones que tratan de organizar su gran diversidad a partir de características compartidas. Como la heterogeneidad del sector lo es desde múltiples puntos de vista, las distintas categorizaciones de las entidades que forman parte del TS se pueden centrar en diferentes criterios.

Considera que probablemente Lord BEVERIDGE es el que establece la primera clasificación de las entidades del sector, ***distinguiendo entre: organizaciones mutualistas*** (dedicadas a la satisfacción de las necesidades de sus miembros) y ***las entidades altruistas*** (dedicadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más desfavorecidos).

Basándose en la anterior clasificación, MORALEDA TEJERO dice que HOEKENDIJK propone una nueva clasificación que subdivide, a su vez, cada grupo en cuatro categorías, así:

a) **Trabajo voluntario en favor del propio grupo, categoría o sociedad:**

1. Grupos de autoayuda.
2. Grupos de interés, uniones o ligas.
3. Grupos de acción.

¹⁰⁰⁷ SAMINO GARCÍA, R.: La orientación al mercado en las organizaciones privadas no lucrativas de Madrid capital. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y empresariales. Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados. Madrid, 2007, págs. 32-35, disponible en E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/8056/> (Fecha de consulta: 24.05.2014).

4. Grupos de mentalización.
- b) **Trabajo voluntario en favor de otra categoría:**
1. Asociaciones tradicionales de voluntarios.
 2. Organizaciones profesionales.
 3. Acciones alternativas, asistencia crítica y otras actividades críticas.
 4. Iniciativas voluntarias en el ámbito local.

Una de las más seguidas que refiere MORALEDA TEJERO es la Clasificación Internacional de Entidades No Lucrativas, que establece una división de doce categorías, basándose en los trabajos previos de la «Clasificación de estándares internacionales industriales de las Naciones Unidas» de 1990, en las «Estadísticas europeas de clasificación de actividades económico industriales» (Eurostat), así como en la «Taxonomía nacional de actividades exentas»¹⁰⁰⁸, debida a SALAMON y ANHEIER, de la que se tratará más adelante.

Por último, otro intento de clasificación de las organizaciones es el que tiene en cuenta los propios esfuerzos de articulación del TS, en el que existen **organizaciones de primer nivel** (como las asociaciones), **de segundo nivel** (como las federaciones) y **de tercer nivel** (como las confederaciones). Esta articulación, por otra parte, con frecuencia supera las propias fronteras nacionales, de manera que se encuentran entidades de segundo o tercer nivel que sirven de vía de participación e intervención de las entidades nacionales a nivel internacional¹⁰⁰⁹.

BARRIGÜETE GARRIDO manifiesta que las organizaciones incluidas se podrían clasificar como sigue:

- 1. Formas tradicionales de ayuda mutua** (constituidas tanto por las organizaciones religiosas y de caridad como por las redes comunitarias de ámbito local).
- 2. Movimientos sociales** (de reivindicación de bienes materiales y/o simbólicos, como, por ejemplo, el sindicalismo, el feminismo y el ecologismo).
- 3.**

¹⁰⁰⁸ Centro Nacional de Estadísticas de Entidades no Lucrativas de Estados Unidos, Hodgkinson 1990.

¹⁰⁰⁹ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 97-99.

Asociacionismo civil (por ejemplo, organizaciones vecinales, deportivas, culturales y de ocio). **4. Las ONG** (con sus distintos anclajes sociales e institucionales). **5. Fundaciones y centros de investigación ligados al mundo empresarial, aunque de carácter filantrópico**¹⁰¹⁰.

DE LA TORRE PRADOS señala que, con relación a cada área sectorial, se distingue una amplia clasificación de diferentes formas organizativas del TS:

- **Organizaciones proveedoras de servicios sociales:** como hospitales, instituciones educativas, centros de cuidado y asistencia social, grupos de protección del medio ambiente.
- Las **ONG:** para promoción del desarrollo económico y la reducción de la pobreza.
- **Organizaciones artísticas y culturales:** entre las que se incluyen museos, centros de representación escénica, conjuntos musicales, sociedades históricas y literarias.
- **Asociaciones deportivas:** orientadas al entrenamiento, mantenimiento, preparación de competiciones.
- **Grupos de apoyo:** dedicados a la promoción de los derechos civiles y sociales, y la incidencia política en relación a intereses de grupos sociales vulnerables.
- **Fundaciones:** entidades que cuentan con activos y donaciones cuyos beneficios dirigen a subvencionar proyectos de otras organizaciones o a financiar sus propios proyectos y programas.

¹⁰¹⁰ BARRIGÜETE GARRIDO, M., op. cit., págs. 179-180. Este autor (págs. 180-182), clasifica estas organizaciones, recogiendo el parecer de otros autores, como CASADO, atendiendo a su estatus: **1. Entidades**, distinguiendo cuatro tipos diferentes: las Asociaciones, las Corporaciones, las Fundaciones y otras Instituciones; **2. Opciones institucionales.** Las que se orientan a la «heteroayuda», sea neta o compensada, como las asociaciones profesionales, las de ayuda mutua profesional o las, estrictamente, de ayuda mutua; **3. Relaciones «intrasectoriales».** Son, las que se dan dentro del sector institucional entre las distintas entidades que lo componen, de carácter orgánico o funcional. Las de carácter orgánico son las que se dan por medio de federaciones, confederaciones, asociaciones de segundo grado, etc. y las de carácter funcional son las que se establecen con fines cooperativos y de información; **4. Relaciones «intersectoriales».** Son la que tienen con cualquiera de los tres sectores, esto es con los poderes públicos, las entidades mercantiles o los particulares.

- **Asociaciones locales:** en las que los miembros pertenecen a un vecindario, comunidad, pueblo, etc., y que se crean con el objetivo de ofrecer servicios en su propio entorno.
- **Partidos políticos:** cuya finalidad es la capacidad de representación en los asuntos de interés público y la participación en la vida política.
- **Asociaciones culturales:** cuyas actividades están centradas en el ocio y el tiempo libre.
- **Uniones empresariales o asociaciones empresariales:** para la promoción y defensa de intereses laborales y profesionales.
- **Organizaciones religiosas:** inspiradas en creencias y valores solidarios y altruistas con orientación espiritual¹⁰¹¹.

Para finalizar, BARRIGÜETE GARRIDO recoge en su trabajo las clasificaciones que en su día realizaron ASCOLI, por un lado, y SALAMON y ANHEIER, por otro:

ASCOLI estructura el TS en once grupos combinando criterios diversos como el ámbito de organización, de dependencias y de actividades, etc.: 1. Organizaciones religiosas. 2. Organizaciones relacionadas con el trabajo (sindicatos y organizaciones profesionales...). 3. Organizaciones relacionadas con la educación (escuelas de todo tipo y organizaciones de investigación...). 4. Fundaciones (sociales o ligadas a grandes empresas...). 5. Organizaciones culturales (bibliotecas y museos...). 6. Organizaciones de servicios (las que se dedican, entre otras, a prestar servicios sociales...). 7. Organizaciones sociales (deportivas o étnicas...). 8. Organizaciones relacionadas con la sanidad (asociaciones que se ocupan de enfermedades específicas...). 9. Organizaciones benéficas (por ejemplo: asociaciones que recaudan fondos para presos...). 10. Organizaciones políticas. 11. Movimientos de masas organizados¹⁰¹². Claramente se ve, dice ASCOLI, que el TS

¹⁰¹¹ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, págs. 231-232. También en DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector». *Revista Internacional de Organizaciones -RIO-*, núm. 5, diciembre 2010, pág. 12.

¹⁰¹² ASCOLI, U., *op. cit.*, págs. 123-124. Además de por BARRIGÜETE GARRIDO (BARRIGÜETE GARRIDO, M., *op. cit.*, pág. 182), la clasificación de ASCOLI es citada por muchos autores, entre ellos por DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 103. MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, pág. 98.

es una mera convención carente de todo valor teórico y práctico y que sólo sirve para designar globalmente una enorme área de sujetos no incluidos ni en el *business* ni en el *government*, un área de gran complejidad y absolutamente heterogénea¹⁰¹³.

Por su parte, SALAMON y ANHEIER elaboraron una clasificación con base en la taxonomía de las organizaciones del sector, denominada Clasificación Internacional de Entidades No Lucrativas, que se fundamenta en el tipo de actividad económica principal que cada una realiza y que seguidamente se reproduce:

Grupo 1. Cultura y ocio. Cultura, ocio, clubes.

Grupo 2. Educación e Investigación. Educación primaria y secundaria. Educación superior. Otros tipos de educación.

Grupo 3. Salud Hospitales y Rehabilitación. Guarderías. Salud Mental. Otros servicios de salud.

Grupo 4. Servicios Sociales. Asistencia social: infancia, juventud, servicios familiares, minusválidos, mayores y autoayuda. Minorías: asistencia a refugiados, inmigrantes, etc. Apoyo y mantenimiento: transporte, alimentos, alojamiento.

Grupo 5. Medio Ambiente. Medio ambiente y animales

Grupo 6. Desarrollo y vivienda. Desarrollo económico, social y comunitario. Vivienda empleo y formación.

Grupo 7. Servicios legales y Políticos. Defensa Civil. Defensa civil. Servicios jurídicos. Entidades políticas.

Grupo 8. Promoción del Voluntariado Intermediarios filantrópicos

Grupo 9. Actividades Internacionales. Ayuda al desarrollo, humanitaria y de emergencia.

¹⁰¹³ ASCOLI, U., *op. cit.*, pág. 124.

Grupo 10. Actividades religiosas. Asociaciones y congregaciones religiosas.

Grupo 11. Asociaciones Profesionales y Sindicales. Asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos.

Grupo 12. No clasificados¹⁰¹⁴.

Como se puede comprobar, la diversidad no es sino uno de los rasgos que define el TS. Se atiende a su forma jurídica, a sus fines, a sus formas de organización o al ámbito al que se dedican, no se encuentra un grupo homogéneo de organizaciones, sino muchos subgrupos y tipos de entidades diferentes¹⁰¹⁵.

Finalmente, se puede establecer con SAJARDO MORENO y CHAVES ÁVILA, la siguiente clasificación del TS, desde la perspectiva de la economía social: **Entidades con funciones de socialización y política** (sociedad civil) a la que pertenecen las asociaciones de hecho, asociaciones formalizadas sin actividad económica de encuentro (deportivas, de ocio, culturales, etc.), políticas de reivindicación (asociaciones profesionales, sindicatos, partidos políticos, etc.); y **entidades con función de producción de bienes y servicios**, que conforman la economía social que, a su vez se puede distinguir en: Subsector no lucrativo de la economía social, integrado por fundaciones, asociaciones formalizadas con actividad económica, ciertas cooperativas y mutualidades, Cáritas, ONCE, Cruz Roja, Obras sociales de Cajas de ahorros, empresas, sindicatos, bancos, partidos, parroquias, etc.; y el subsector empresarial de la Economía Social, que se compone de cooperativas, mutuas y mutualidades, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación¹⁰¹⁶.

¹⁰¹⁴Esta clasificación está ampliamente difundida en la doctrina y a ella se refieren, además de BARRIGÜETE GARRIDO (BARRIGÜETE GARRIDO, M., *op. cit.*, pág. 183-184), entre otros: DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L, «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 104. IZQUIETA ETULAIN, J. L., *op. cit.*, págs. 30-32. MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 98-99. Esta clasificación aparece plasmada en forma de tablas en: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*, Publicación de las Naciones Unidas, ST/ESA/STAT/SER.F/91, Número de venta: S.03.XVII.9, Nueva York, 2007, págs. 32-36.

¹⁰¹⁵ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 97-99.

¹⁰¹⁶ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «El Tercer Sector como realidad institucional. Delimitación y cuantificación en España y otros 82 países desarrollados». *EKONOMIAZ. Revista de Economía Vasca*, núm. 39, 1997 págs. 88-89. A esta clasificación también se refiere CARRERAS ROIG, LL, *op. cit.*, pág. 36.

3.2.9. Tipología de las organizaciones y entidades integrantes del Tercer Sector.

Las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas, forman parte de la economía social. La enumeración de entidades no es conclusiva, pudiendo incluirse aquellas entidades que realicen una actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a sus principios orientadores¹⁰¹⁷.

El «acta de nacimiento» de la economía social puede remontarse a 1844, con los pioneros de Rochdale. Allí se creó la primera cooperativa conocida: un taller creado por tejedores de franela en 1830. No obstante, pueden encontrarse referencias de fábricas cooperativas en Wolverhampton y Hull entre 1767 y 1795, respectivamente. El capital de todas ellas era suscrito por personas e instituciones benéficas. Los ideales y planes de Rochdale pretendían mejorar las condiciones económicas y sociales de sus miembros con diversas acciones, como el establecimiento de una tienda para la venta de provisiones y ropa, entre otras mercancías¹⁰¹⁸.

Sus pioneros adoptaron unos principios, que se constituirán, posteriormente, en el marco definitorio de lo que debe ser una cooperativa: principio de solidaridad de «puerta abierta», la regla de «un hombre un voto» (democracia organizativa), la venta a precio de coste (actuar en el mercado «sin ánimo de lucro»); la bonificación a los socios sobre la porción no reinvertida de los beneficios (retorno cooperativo), la creación de medios para el desarrollo integral de la persona (fondos de educación). Más tarde, y siguiendo una filosofía semejante, se une al concepto el mutualismo como refuerzo colectivo de crear sistemas de protección social para

¹⁰¹⁷ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 82.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, pág. 83.

determinados grupos sociales, que de otra manera no los tendrían o los tendrían mermados. También determinadas actividades emanadas de fundaciones y asociaciones se incluyen, posteriormente, en criterios similares de actuación económica y social, por perseguir el mismo objetivo de construcción colectiva de la riqueza, teniendo como misión la generación de cohesión social. En la actualidad, están surgiendo nuevas formas de organización y de empresas para la solución de determinadas necesidades sociales que adoptan una filosofía muy similar a la que fundamentó la primitiva experiencia cooperativa. Un ejemplo de ello son las empresas de inserción y los centros especiales de empleo¹⁰¹⁹.

3.2.10. Financiación del Tercer Sector.

Es imposible desarrollar actividades de trascendencia en el EB si no se cuenta con recursos suficientes. Si lo que se espera de las ONL es que movilicen a la sociedad, para que mediante impulsos altruistas de quienes más tienen se obtengan recursos que aplicar a finalidades antes atendidas por las administraciones públicas, la verdad es que el panorama que arrojan las estadísticas disponibles no resulta nada halagüeño¹⁰²⁰.

Señala IZQUIETA ETULAIN que las fuentes de financiación de las entidades que integran el TS pueden ser dobles. Pueden tener financiación propia (cuotas de socios, rentas procedentes de actividades comerciales, explotaciones económicas, loterías, colectas, sorteos, etc.) y pueden depender de financiación externa (rentas procedentes del sector público, a través de subvenciones, convenios, ventajas administrativas, etc.; del sector privado lucrativo por medio de donaciones, patrocinio de empresas, etc.; del sector de economías domésticas a través de aportaciones financieras, donaciones y legados, trabajo de voluntarios). Muchas tienen una financiación mixta. La forma en que se plantea la financiación puede ser también doble: eventual, cuando se recibe de manera esporádica; fija, cuando los ingresos llegan a las organizaciones de manera regular y constante¹⁰²¹.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, págs. 83-84.

¹⁰²⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 785.

¹⁰²¹ IZQUIETA ETULAIN, J. L., *op. cit.*, 2011, pág. 29.

Para DE LA TORRE PRADOS las principales fuentes de financiación de las organizaciones del TS son las siguientes:

- a) **Entradas derivadas del sector público.** Esta fuente de financiación se articula en dos secciones: financiación directa y financiación indirecta. En el ámbito de la financiación directa se encuentran los dos principales instrumentos de soporte y apoyo a disposición del sector público para promover y promocionar las organizaciones del TS: el sistema de las contribuciones y de las subvenciones y el sistema de las convenciones mediante convenios o contratos. La modalidad de financiación indirecta se desdobra también en dos tipos de medidas: las primeras proceden del conjunto de disposiciones encaminadas a conferir un estatus de exención (total o parcial) a la actividad y al patrimonio de la organización; las segundas se refieren a la posibilidad de deducir del propio ingreso imponible, por parte de aquellos que ofrecen las contribuciones económicas, toda o parte de la suma donada.
- b) **Entradas cuyo origen son donaciones de particulares y empresas.** Posiblemente constituye la fuente de financiación más característica de estas organizaciones, aquella que de manera más explícita las distingue de las empresas de mercado y de las agencias públicas. Tienen un doble origen: donaciones de particulares (ciudadanos contribuyentes y familias) y donaciones de empresas y otras instituciones (fundaciones, empresas comerciales).
- c) **Entradas derivadas de las cuotas asociativas.** Se trata de una forma tradicional de financiación que no requiere la utilización de técnicas y mecanismos de gestión particularmente sofisticados.
- d) **Entradas procedentes de actividades mercantiles mediadoras.** Se originan en dos tipos de actividades: Las entradas derivadas de la realización de actividades comerciales propiamente dichas, que deben tener un carácter secundario en la finalidad de la organización y, si se quieren beneficiar de las exenciones fiscales eventualmente previstas, deben ser completamente

invertidas en la organización con el fin de mejorar la capacidad de consecución de los fines vigentes en los estatutos; y en algunas entidades se contempla también un eventual recargo monetario por determinados servicios establecidos para la consecución del propio fin asociativo y regulado en sus estatutos¹⁰²².

MORALEDA TEJERO considera que una de las mayores peculiaridades del TS es la forma de financiación de sus entidades, marcada por su estrecha relación con el Sector Público y por la «*No Lucratividad*», y manifiesta que las entidades que integran este Sector pueden recibir ingresos de diferentes fuentes, siendo algunas de las más comunes:

1. Los particulares, a través de la venta de productos, las cuotas y donaciones, etc.
2. Las empresas (patrocinios, donaciones, etc.).
3. Otras ONL y obras sociales.
4. Las administraciones públicas, con variadas fórmulas de financiación, como las subvenciones, los contratos o los convenios.

Si bien cada organización tiene su propia estructura de financiación, la mayoría de la doctrina coincide en destacar como característica propia de las entidades del TS una fuerte dependencia económica con respecto a la administración pública. En este sentido, IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO afirman que la mayor parte de las entidades acuden y se sirven de las subvenciones que prestan las administraciones públicas. Ello supone la aceptación tácita de las políticas sociales de la administración, que se plasman fehacientemente en las líneas de subvención. Sin embargo, frente a las críticas que realizan algunos autores respecto a esta sumisión,

¹⁰²² DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 17-19. También: DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, págs. 238-239.

ni las administraciones manifiestan una preocupación especial por controlar a las entidades de voluntariado, ni las organizaciones asumen sus dictados pasivamente. Al mismo tiempo, las organizaciones gozan de cierto margen para atender, con libertad e independencia, determinadas necesidades sociales y plantean, también, reivindicaciones o llaman la atención sobre necesidades no cubiertas, como ocurre especialmente con las asociaciones de «autoayuda»¹⁰²³.

Esta situación es consecuente con la estrecha relación entre el TS y el sector público, la complementariedad en sus funciones y el desarrollo paralelo que se produce en ambos. Sin embargo, en muchos sentidos es percibida como una barrera para la independencia de las organizaciones sociales a la hora de desarrollar su función social, como un factor de riesgo para las organizaciones, ya que, por una parte, limita sus posibilidades de actuación (en la elección de los temas de intervención, en la duración de los proyectos, en la elegibilidad de los gastos, etc.), y por otra, desarrollan una relación de supeditación que limita la independencia de las organizaciones, un clientelismo criticado por varios sectores. El nivel de dependencia varía en función del país, estando directamente relacionada con el modelo de implantación del EB en cada uno de ellos. Una situación especial se produce en los países en vías de desarrollo, donde buena parte de la financiación del TS tiene un origen internacional¹⁰²⁴.

¹⁰²³ IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO, P.: «Administraciones públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones». *Papers*, núm. 86, 2007, pág. 68.

¹⁰²⁴ MORALEDA TEJERO, V., *op. cit.*, págs. 94-95. En el mismo sentido, SAMINO GARCÍA, R., *op. cit.*, págs. 32-35, quien agrega, como formas novedosas de financiación el «marketing con causa», el cual podría definirse como el proceso de formulación e implementación de actividades de marketing caracterizadas por una oferta mediante la cual la empresa contribuye con una cantidad específica a una causa determinada cuando los clientes participan en intercambios monetarios que satisfacen tanto los objetivos individuales como los objetivos de la sociedad; y el «cyberfundraising» es decir, la búsqueda virtual de financiación. BARRIGÜETE GARRIDO, M., *op. cit.*, págs. 172-175, quien señala que la financiación privada, que se da a través de una relación individualizada entre las entidades privadas colaboradoras (empresas, bancos u otras compañías comerciales etc.) y las organizaciones demandantes, conlleva problemas de indole parecida, esto es de condicionamiento y dependencia, como en el caso de la ayuda estatal, más aún si se tiene en cuenta que la donaciones empresariales, desde el punto de vista de la racionalidad económica, tienen como objetivo aprovechar los incentivos fiscales que el sector público tiene previstos para este tipo de iniciativas y, otro de sus fines es la búsqueda de una promoción publicitaria que a las entidades donantes, también a la larga, les reportará beneficios. Todo esto, cuestiona el carácter no lucrativo de muchas o de alguna de estas iniciativas. Además, muchos de los proyectos que se impulsan desde el sector mercantil no son, en realidad, otra cosa que inversiones estratégicas, con destino a crear las condiciones más favorables para posteriores inversiones productivas, que se sitúan dentro de tácticas de expansión empresarial. También trata la financiación del TS: MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, págs. 785 y ss.

Además, según ha ido desarrollándose la competitividad en el TS, la financiación ha pasado de ser un medio a convertirse en, casi, el único fin. La estrategia exculpatoria e inevitable de ajustar los gastos a los ingresos ha llevado a la nada exculpatoria táctica de perseguir tasas de retorno de aquellos proyectos que ponen en marcha. Se ha ido diluyendo, así, la dimensión solidaria puesto que, al seguir una lógica de racionalidad económica, se ha pasado a prestar servicios cada vez más parecidos a los del mercado, incluyendo los precios. De esta manera, se emborronan las líneas que conformaban la diferencia entre una empresa de servicios y una Organización No Gubernamental o No Lucrativa¹⁰²⁵.

Con SALAS SUÁREZ se puede realizar una clasificación de los instrumentos financieros y fiscales que vertebran la relación entre el sector público y el TS, diferenciando tres grandes grupos, en función de la forma como llega la financiación a las entidades del sector, a saber, de forma directa, de manera indirecta y de forma oculta.

Respecto de la **financiación directa**, el principal mecanismo es la **subvención**, que consiste en una transferencia monetaria que puede estar o no condicionada a la realización de ciertas actividades de interés público en el marco de colaboración entre el sector público y las entidades no lucrativas. Bajo este mismo grupo, pero en extremo opuesto a la subvención, están los **contratos**, los cuales vinculan al sector público y a las entidades no lucrativas, estableciendo una serie de obligaciones legales, mediante las cuales el sector público realiza transferencias monetarias o en especie para que las entidades no lucrativas, bajo un diseño específico, realicen ciertas actividades de interés público. Luego, entre las subvenciones y los contratos, existen figuras de tipo mixto como los **acuerdos por servicios** y **subvenciones condicionadas** y los denominados **conciertos**. En relación a los primeros, se trata de mecanismos que integran elementos propios de

¹⁰²⁵ BARRIGÜETE GARRIDO, M., *op. cit.*, pág. 175.

las subvenciones (alta discrecionalidad en su otorgamiento) y elementos propios del contrato, como el diseño estricto y meticuloso de la actividad a realizar. Los segundos, son un tipo de contrato administrativo mediante el cual una entidad no lucrativa adquiere por acuerdo directo y sin publicidad el carácter de contratista del sector público, hasta que el servicio sea organizado y gestionado por este.

Respecto de la **financiación indirecta**, el principal mecanismo es el **subsidio de demanda**, que consiste en un incremento del poder de compra de los demandantes mediante un apoyo no monetario (bonos o vales) para que éstos adquieran los bienes o servicios ofertados por las entidades no lucrativas.

Por último, la denominada **financiación oculta**, instrumentada fundamentalmente a través del sistema fiscal, mediante las exenciones tributarias y las deducciones impositivas. En el caso de las **exenciones tributarias** el sector público financia a las entidades no lucrativas mediante la exención total o parcial de determinados tributos que, en términos generales, se aplican en el impuesto sobre la renta de sociedades y sobre la riqueza o el patrimonio, afectando aquellas actividades que constituyan objeto social y que no busquen la maximización de beneficios, dejando gravados los resultados de las actividades económicas desarrolladas por las entidades no lucrativas. Bajo el caso de las **deducciones impositivas**, el sector público pretende incentivar las aportaciones o donaciones, tanto de personas físicas como jurídicas, hacia las entidades no lucrativas¹⁰²⁶.

A la hora de abordar la estructura organizativa del TS, los aspectos más visibles a considerar son los de su tamaño, el sector de actividad; su evolución, entendida en sentido positivo o crecimiento y el sector privado a través de actuaciones conjuntas y de la confluencia de objetivos complementarios¹⁰²⁷.

¹⁰²⁶ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 140-145.

¹⁰²⁷ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, 2010, págs. 229. También ZURDO ALAGUERO, A.: «La dimensión corporativa del Tercer Sector». *Revista Internacional de Sociología* (RIS) Vol. LXV, núm. 47, mayo-agosto, 2007

Cabe identificar aquellos elementos que interrelacionan los tres sectores y muestran posibles alianzas que refuerzan sus objetivos:

- a) **El Estado: a través del Tercer Sector** canaliza la provisión de servicios sociales para la población y cuenta con entidades que fomentan la participación cívica.
- b) **El sector privado: a través de personas individuales y de empresas**, que con sus aportaciones y patrocinios impulsan y colaboran en proyectos e intervenciones sociales con una orientación altruista y solidaria, concreta en ocasiones en un compromiso social formalizado en el compromiso empresarial de Responsabilidad Social Corporativa.
- c) **El Tercer Sector: dependiendo de los fines de cada organización**, gestiona las contribuciones económicas e invierte en la consecución de sus objetivos, que son, fundamentalmente, la acción e intervención social o por nuevas formas de expresión colectiva, en torno a las cuales se genera un movimiento hacia la intervención social que combina participación voluntaria y trabajo profesional, ofreciendo un tejido organizacional muy flexible en el que se integran organizaciones formales, que pueden tener su propia regulación jurídica, agrupaciones con presencia y actuación puntual que no adoptan una organización permanente y los componentes informales de interrelación social presentes en toda organización¹⁰²⁸.

A la hora de especificar el proceso de configuración de las estructuras organizativas en las entidades del TS hay que ampliar la relación de variables que influyen en la forma organizativa adoptada:

- a) **Finalidad de la organización y sector de intervención social.**
- b) **Marco normativo**, dentro del denominado sector no lucrativo se distinguen las asociaciones, fundaciones y las ONG.

¹⁰²⁸ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, págs. 229-231. También DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 10-11.

- c) **Tamaño de la organización** tiene una relación directa con el grado de formalización de la estructura organizativa y la búsqueda de permanencia.
- d) El **tamaño de la organización** está relacionado con el ámbito territorial de actuación de las entidades y supone una estructura organizativa más compleja con un núcleo central y distintas organizaciones dependientes.
- e) **Ámbito territorial de actuación.**
- f) **Orígenes y evolución histórica de cada organización.**
- g) **Presencia conjunta de profesionales remunerados y de personas voluntarias**, es el elemento diferenciador más característico en el funcionamiento del sector no lucrativo¹⁰²⁹.

3.2.11. La gestión de las organizaciones del Tercer Sector.

Las entidades no lucrativas coinciden en unas formas específicas de realizar su gestión, que se manifiestan en cinco apartados:

- a) **Planificación y organización**, cuya principal peculiaridad es determinar unos objetivos cuyo seguimiento y resultado no están sujetos exclusivamente a criterios económicos y obligan, por lo tanto, a enriquecer el tradicional esquema de inputs y outputs en la generación y distribución de productos y servicios.
- b) **Gobierno**, entendido como defensa de la misión establecida por los promotores de la entidad, que debe transformarse en objetivos y conseguir el apropiado cumplimiento de estos.
- c) **Recursos económicos**, procedentes de ayudas y conciertos con el sector público y de aportaciones del sector privado de carácter finalista, es decir, que no contemplan la existencia de excedentes ni su posible capitalización.

¹⁰²⁹ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, pág. 231-234. También DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 11-14.

- d) **Separación entre donante y receptor**, que en términos empresariales suele materializarse en la relación comercial entre proveedor y cliente, y supone una forma de revalidar resultados a través del grado de satisfacción del cliente.
- e) **Aportación de trabajo voluntario**, que se suma a la actividad profesional remunerada y requiere adoptar modelos de autoridad basados en el liderazgo moral y en el manejo apropiado de procedimientos fundados en la gestión participativa eficaz y eficiente¹⁰³⁰.

El gobierno de la organización. Una de las mayores diferencias entre las organizaciones del TS y las empresas del mercado viene dada por el rol desempeñado por el órgano al que corresponde el gobierno de la organización (consejo de administración, comité de gestión, consejo de dirección, comité ejecutivo, etc.). La acción del consejo de una organización del TS puede ser representada a través de la persecución de una doble función: a) Externa, referida a las relaciones que dicho consejo mantiene con el entorno de la organización; b) Interna, referida a las relaciones entre el consejo y los sectores internos de la organización.

Respecto a los objetivos y funciones de los dirigentes de las organizaciones del TS, se puede incluso hablar de los dos cometidos de la dirección: por un lado, el dirigente se encuentra realizando un rol emprendedor en cuanto iniciador de nuevos programas o a través del desarrollo de nuevos recursos y, por otro lado, recae sobre él la responsabilidad de la gestión del personal con los supuestos de la misión establecida en el origen fundacional y la evolución experimentada por la entidad¹⁰³¹.

¹⁰³⁰ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 16-17 y DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, pág. 237.

¹⁰³¹ DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, págs. 243-244.

3.2.12. Las funciones del Tercer Sector y su reconocimiento social.

Entre las funciones sociales reconocidas al TS cabe destacar las actuaciones derivadas de su acción social.

- **Función vertebradora de cohesión social.** La capacidad de articular aportaciones privadas y recursos públicos cuya gestión se orienta a satisfacer demandas sociales de grupos minoritarios, que son percibidas por el conjunto de la población como si fueran de interés general, supone reconocer en el TS una función vertebradora en la cohesión social.
- **Función simbólica.** Refuerza la posibilidad expresiva de las personas que se identifican con los valores representados en estas organizaciones, produciendo su propio impacto en el orden político, bien sea cuestionándolo o bien sea mejorándolo.
- **Función política.** Esta función social se produce cuando las demandas sociales se elevan hasta alcanzar su espacio en la agenda política, tratando de conseguir una respuesta más directa y comprometida por parte de la administración pública.
- **Función de profesionalización.** La dinámica de trabajo es un continuo aprendizaje para el personal de las entidades y a la larga influye en la profesionalización del sector. Por otra parte, la necesidad de tener personal especializado en las entidades no lucrativas garantiza ante la sociedad su capacidad técnica de gestión en los servicios que prestan a la población y la correcta transmisión de las demandas existentes en grupos sociales minoritarios.
- **Función de orientación y asesoramiento.** Los cambios internos han tenido un efecto en el campo de actuación de las propias organizaciones y en los servicios que prestan, con la aparición de entidades que ofrecen servicios de apoyo y asistencia técnica para la aplicación de procedimientos de mejora de la gestión y del funcionamiento de las entidades no lucrativas, pero que también se dirigen a otras instituciones públicas y privadas¹⁰³².

¹⁰³² DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», *op. cit.*, págs. 244-248. También: DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-26.

3.2.13. La relación entre las entidades y organizaciones del Tercer Sector y las administraciones públicas.

Para alcanzar una comprensión amplia del contenido y alcance de las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones de acción social, no basta con analizar los factores estructurales que envuelven o condicionan dichas relaciones, sino que es igualmente necesario prestar atención a los planteamientos y consideraciones que adoptan los agentes que protagonizan y participan en ellas¹⁰³³.

Hasta hace poco, expone NIETO CARRAMIÑANA, se asumía el principio de que cada sector actuaba de manera independiente de los otros dos. Así, el sector público proporcionaba bienes públicos, las empresas privadas producían bienes privados, y las ONL llevaban a cabo todo lo que no era abarcado por los anteriores. Bajo esta forma de relación, se produce una asimetría en los intercambios intersectoriales, en la medida en que los proveedores de recursos de las ONL (sector público y las empresas mercantiles), sobre todo financieros, no son los beneficiarios directos de sus acciones y este hecho hace diferente al sector no lucrativo. De esta manera, el sector público proporciona recursos al sector privado no lucrativo, en forma de subvenciones, y al sector privado mercantil, en forma de contratos públicos. A cambio, tanto el sector privado no lucrativo como el mercantil llevarán a cabo el servicio público que se subvenciona o concede. Es decir, no se produce un retorno directo hacia el sector público desde ninguno de los dos sectores, y, además, en el caso de las ONL, se plantean dos cuestiones: a) Excesiva dependencia de unos recursos que deja vulnerables a las organizaciones respecto de cambios en las prioridades del sector público proveedor de recursos; y b) Excesiva burocratización de este tipo de entidades, al establecerse un complejo conjunto de procedimientos, normas y directrices con el objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio público, como condición para recibir la financiación pública; sin embargo, esa separación estricta entre los tres sectores no ha sido

¹⁰³³ IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO, P., op. cit., pág. 69.

capaz de dar una respuesta eficaz a ciertos problemas sociales, como el hambre y la pobreza, que siguen constituyendo un fenómeno persistente hoy, lo que indica que tales problemas son excesivamente importantes como para que un solo sector pueda terminar con ellos, siendo necesario el esfuerzo, coordinación y colaboración del resto¹⁰³⁴.

Las colaboraciones intersectoriales «*cross-sector*» no son un fenómeno nuevo, se han dado ejemplo tradicionalmente y, sobre todo, entre las universidades, las empresas y el sector público. Actualmente, estas colaboraciones, basadas en el beneficio y apoyo mutuo en el ámbito de los servicios sociales, en especial entre ONL y sociedades mercantiles, están aumentando, y se diferencian de las formas más clásicas por dos razones fundamentales: los beneficios son mutuos para los participantes y las ONL alcanzan un doble resultado positivo al conseguir el cumplimiento de sus misiones sociales, a la vez que generan ingresos más estables que la subvenciones y donaciones tradicionales. Debido a que las relaciones entre los sectores son cada vez más interdependientes, los límites entre ellos se han vuelto más difusos. De hecho, parece que ha nacido una forma de interrelación y colaboración en la gestión de la administración pública dentro del campo de los servicios sociales. Esta nueva gestión pública ha visto nacer una mayor implicación de las ONL en la obtención de sus propios recursos de forma independiente, y en muchos casos a través del mercado, así como un aumento en su capacidad organizativa. Este nuevo escenario es al que se denomina «economía continua», que plantea un problema fundamental para las ONL, de cara a solventar la cuestión de su participación en el mercado, es la forma en que pueden adaptarse sin comprometer las características que las distinguen de las entidades del sector privado mercantil¹⁰³⁵.

En cuanto a las relaciones entre el sector público y el TS, SALAS SUÁREZ que los primeros intentos en clasificar estas se encuentran a finales de los años setenta del

¹⁰³⁴ NIETO CARRAMIÑANA, E., *op. cit.*, págs. 56-58.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, págs. 59-60.

siglo pasado, cuando el mundo científico suscita un interés creciente por los temas asociados al TS. Actualmente se identifican dos criterios separados pero vinculados por un nexo común (la dependencia financiera), para analizar dichas relaciones.

El primer criterio, el **criterio relacional**, considera el grado de separación o proximidad política, social, ideológica y cultural entre las entidades del TS y el sector público, teniendo en cuenta el nivel de comunicación y contacto entre ambos sectores. Por otra parte, se destaca el nivel de dependencia o independencia financiera, así como el grado de control que ejerce el sector público sobre las entidades no lucrativas.

El segundo, es el **criterio funcional**. En él se clasifican las relaciones intersectoriales de acuerdo con la división de las funciones de financiación, producción y distribución entre ambos sectores para la instrumentación e implementación del bienestar social¹⁰³⁶.

De esta manera, se aprecian, en primer lugar, los modelos donde la instrumentación del bienestar social se lleva a cabo por un solo sector, sea el Sector Público o el TS¹⁰³⁷, y, en segundo término, aquel conjunto de situaciones en donde ambos agentes se hallan implicados en las funciones de financiación, producción y distribución del bienestar social¹⁰³⁸.

¹⁰³⁶ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 133-134.

¹⁰³⁷ En relación al modelo de hegemonía del Sector Público, se puede decir que este concibe al Estado como el único productor y distribuidor de bienes y servicios sociales, cuya prestación se lleva a cabo mediante su estructura técnica y administrativa, financiada mediante el sistema impositivo. En ese sentido, el papel del TS es marginal y subordinado, es decir, es prácticamente nulo, ya que el Sector Público monopoliza casi todas las funciones del bienestar social. Cuando la hegemonía es del TS, tanto la función de producción como la función de financiación son realizadas por las entidades no lucrativas. Se identifica en contextos de necesidades sociales no cubiertas por el sector público o por el sector privado lucrativo y en periodos previos al desarrollo del EB. También se plantea este modelo en la aplicación de políticas de corte conservador orientadas a reducir la sobrecarga del sector público, mediante estrategias privatizadoras, que supongan que el sector privado lucrativo se encargue de la oferta de protección social, o bien, de estrategias de autorización que instrumentalicen el bienestar social en las entidades no lucrativas y en las redes de solidaridad. La valoración de las posibilidades de implementación de este modelo debe tener en cuenta los problemas respecto de las ineficiencias o fallos inherentes al sector. (SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 135-136).

¹⁰³⁸ En primer lugar, se cita el modelo dual o paralelo, donde la función de financiación, producción y distribución del bienestar social es desarrollada de forma separada e independiente tanto por el Sector Público como el TS; en segundo lugar, está el modelo colaborativo, formado por distintos submodelos de relación, que se identifican de acuerdo a la división o mutua implicación de cada sector en las funciones de financiación, producción y distribución de bienestar social. Cabe

En ese sentido, entre los riesgos de la oferta mixta de bienestar¹⁰³⁹ se destacan, por una parte, los riesgos para el sector público, es decir, los problemas de gestión de la colaboración, las dificultades de control y los riesgos de reducción de la responsabilidad pública en el cumplimiento de los compromisos de bienestar social; y por otra parte, los riesgos para el sector no lucrativo, relacionados, fundamentalmente, con la creciente dependencia financiera y la pérdida de autonomía a consecuencia del mayor control. Por tanto, la atención de estos factores influirá decisivamente en el éxito de la colaboración entre ambos sectores¹⁰⁴⁰.

Por su parte, IZQUIETA ETULAIN, CALLEJO GONZÁLEZ, PRIETO LOBATO y DE LA ROSA GIMENO estiman, en orden a la colaboración, que el análisis de los modos en que las administraciones públicas y las entidades de voluntariado plantean su colaboración revela la existencia de diversas opciones o alternativas: reprivatización, asociación colaboradora, nacionalización. Cuando el Estado es la principal fuente de financiación de las entidades del TS, la relación entre aquel y dichas entidades puede regirse por dos formatos institucionales: la delegación y la contratación. Los planteamientos sobre el lugar que debe ocupar el sector voluntario en el ámbito de la definición de las políticas sociales también reflejan dos posturas. Algunos piensan que las organizaciones deben ser las únicas o las principales proveedoras de los servicios y deben sustituir a la acción estatal. Por el contrario, un grupo amplio entiende que la intervención pública es indispensable para corregir los fracasos y déficits que presenta la acción voluntaria¹⁰⁴¹.

destacar que en el juego de relaciones que establece el criterio funcional se hace necesario incluir dos elementos que matizan cada uno de los modelos de relación o colaboración entre el Sector Público y el TS: la discrecionalidad y la suplementariedad o complementariedad. (SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 135-138).

¹⁰³⁹ En la actualidad, el crecimiento del TS en muchos países se debe a que el EB se plantea como *welfare mix* (ver: GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector», *op. cit.*, págs. 23-25).

¹⁰⁴⁰ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, pág. 139.

¹⁰⁴¹ IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO, P., *op. cit.*, pág. 57.

En cuanto a los mecanismos de colaboración entre el sector público y el TS, los instrumentos que permiten vertebrar dicha relación son, por una parte, todos aquellos que regulan, reglamentan o controlan, desde el sector público, el desarrollo de las entidades no lucrativas de las funciones de financiación, producción y distribución, y, por otro lado, el conjunto de instrumentos financieros y fiscales diseñados desde el ámbito público para la financiación de las actividades de bienestar social desarrolladas por las entidades del TS¹⁰⁴².

En cualquier caso, la expansión y proyección del TS y sus pautas de relación con la administración pública no obedecen a una única causa. No responden únicamente, como pretenden algunos autores, a la incapacidad que el mercado o el sector público expresan en la atención de las necesidades y demandas que manifiesta la población, algo que resulta evidente en el caso de las organizaciones de «autoayuda». Por el contrario, en algún caso (asociaciones de promoción social) es la intervención del sector público la que dinamiza y favorece la emergencia de iniciativas sociales. Del mismo modo, la acción pública no supone necesariamente la contracción del TS, aunque ciertamente obliga a las organizaciones a reorientar su labor hacia otros colectivos y hacia otras facetas de la atención social, como reflejan las organizaciones de «ayuda a terceros»¹⁰⁴³.

3.2.14. Fundamentación de tratamiento fiscal especial para las entidades y organizaciones que integran el Tercer Sector.

Uno de los términos con el que se conoce el TS es el de sector exento de impuestos (*Tax-exempt* sector), con cuya locución se resalta el hecho de que en la mayoría de los países este disfruta de una fiscalidad favorable, consistente en beneficios y exenciones tributarias¹⁰⁴⁴, derivados del cumplimiento de su función de contribuir al interés general, destacándose el tratamiento fiscal beneficioso como una de las

¹⁰⁴² SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, pág. 140.

¹⁰⁴³ IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO, P., *op. cit.*, pág. 68.

¹⁰⁴⁴ SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», *op. cit.* págs. 91-92; PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, págs. 44-45.

características propias de este sector¹⁰⁴⁵, lo que constituye una forma de financiación oculta, concedida por el Estado, y que se instrumenta en exenciones y deducciones impositivas¹⁰⁴⁶.

La falta de unidad, de coherencia interna y de consenso sobre los límites de un régimen especial para este tipo de entidades y sobre el propio concepto de «entidad sin fin de lucro», revelan, como señala CARBAJO VASCO, que tampoco es fácil identificar los sujetos, rentas y operaciones que conforman ese régimen fiscal específico, por lo cual todavía sería más arduo hablar o proponer un régimen fiscal del TS¹⁰⁴⁷.

Varias son las razones que explican las dificultades para encontrar un componente aglutinador de todas las Entidades Privadas sin Fines Lucrativos (EPSFL) o del TS:

- La ambigüedad del término «lucro», cuya ausencia, supuestamente, define estas entidades.
- La proliferación de términos y la variedad de expresiones para identificar a estas entidades
- La aparición de nuevos vocablos para englobar estos sujetos y actividades, caso de la denominación «organización no gubernamental» u ONG (NGO, en inglés), pero también la expresión paraguas *non profit sector* o *Not-for-Profit Entities*, de raíz anglosajona.
- La ausencia, en muchos casos, de unidad entre los diferentes vocablos bajo los que se pretende abordar su estudio, intentando siempre separarlos del puro interés empresarial, privado y del sector público, lo que caracterizaría al TS, vinculado a la obtención de un «interés general» o «colectivo».
- El papel de la Iglesia Católica y las otras confesiones religiosas, porque el fin religioso casa mal con la naturaleza del TS y, sin embargo, sus realidades

¹⁰⁴⁵ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L., «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.* págs. 101-102.

¹⁰⁴⁶ SALAS SUÁREZ, A., *op. cit.*, págs. 140-145.

¹⁰⁴⁷ CARBAJO VASCO, D.: «Sentido, oportunidad y reforma de la fiscalidad del Tercer Sector», Revista Española de Tercer Sector, núm. 21 (Tercer Sector y Derecho), 2012, pág. 121

diarias responden plenamente a los conceptos que, de acuerdo a la doctrina y la legislación, caracterizan las instituciones de las cuales estamos hablando.

- La enorme variedad de los fines que persiguen estas EPSFL, lo que complica grandemente el encontrar un nexo común entre los mencionados fines y entes que los cumplen¹⁰⁴⁸.

Las tesis partidarias de un gravamen total a las entidades sin fines lucrativos se han basado en los principios constitucionales de igualdad, generalidad y neutralidad. Con base en el principio de igualdad, las entidades sin fines lucrativos no deberían recibir un trato privilegiado, ya que el principio constitucional de igualdad obliga a tratar de la misma forma a entidades que están en igual posición. El principio de generalidad es exigido por la Constitución cuando impone el deber de contribuir a todos sin ningún tipo de excepción, siendo este un principio íntimamente relacionado con el los de igualdad y de justicia. En cuando a la neutralidad, se ha afirmado que la existencia de un régimen fiscal favorable a las entidades sin fines lucrativos facilita una ventaja a dichas entidades que distorsiona la libre concurrencia que debe ser garantizada por el Estado. Además, existe una idea más o menos generalizada de que en muchas ocasiones este tipo de entidades se constituyen como instrumento para alcanzar fines que no están protegidos por el ordenamiento jurídico¹⁰⁴⁹. En este sentido, CRUZ AMORÓS, indica PEDREIRA MENÉNDEZ, se plantea hasta qué punto al Estado le interesa que las necesidades demandadas socialmente sean cubiertas por estas entidades o por actuaciones de mecenazgo, ya que los beneficios tributarios que se les conceden implican una disminución de los ingresos públicos y, en consecuencia, una menor posibilidad de llevar a cabo esas actividades por la propia administración¹⁰⁵⁰.

Frente a estas posiciones, existe otra mayoritaria de defensores de un régimen especial para las entidades sin fines lucrativos. La defensa de esta postura se basa

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, págs. 117-125.

¹⁰⁴⁹ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, pág. 17.

¹⁰⁵⁰ PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, pág. 40.

en el interés general de los fines y actividades de estas entidades. Se entiende que algunas funciones propias del Estado son desempeñadas por organizaciones cuya razón de ser es la satisfacción de determinadas carencias sociales. De esta forma, si estas entidades llevan a cabo una actuación subsidiaria o complementaria del Estado, ello debe tener reflejo en el ámbito fiscal. La existencia de un régimen fiscal especial para las entidades sin ánimo de lucro y el mecenazgo se basa en una decisión política que pretende estimular un comportamiento determinado y en la consideración del tributo como un obstáculo a la realización de dichos comportamientos¹⁰⁵¹.

Algunos autores han señalado que el término TS puede tener dos acepciones¹⁰⁵²:

a) Una primera acepción que tiene carácter amplio, y en la que destaca la ausencia de ánimo de lucro, de tal forma que cualquier entidad que actúe sin dicho ánimo podría ser ubicada en este TS. b) Una segunda acepción en la que, además de la ausencia de ánimo de lucro, se requiere un carácter altruista, es decir, servir a los demás¹⁰⁵³.

La idea que justifica un tratamiento favorable a las entidades que desarrollan actividades sin ánimo de lucro, y al mecenazgo en general, es que el Estado, en su compromiso de garantizar un Estado social, no cubre todos los campos, ni todas las necesidades sociales, en ocasiones ni siquiera las de los marginados, bien por carecer de recursos o porque éstos son insuficientes. Por ello, en la medida en que estas entidades desarrollan tareas de interés general para la comunidad que el Estado no cubre, o cubre de forma insuficiente, el Estado se ve «liberado» de los gastos derivados del desarrollo de dichas tareas. De ahí que el legislador, teniéndolo en cuenta, opte por asumir el «gasto fiscal» que supone un régimen específico para las entidades sin ánimo de lucro y mecenazgo en general, y que se

¹⁰⁵¹ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, págs. 17-18.

¹⁰⁵² CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, págs. 14-15

¹⁰⁵³ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, págs. 18-19; PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, pág. 31. En orden a la distinción entre *not-profit organisations* y *not-for-profit organisations*, ver: CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J.L., *op. cit.*, págs. 14-15.

concreta en una renuncia o aminoración en la recaudación por las actividades desarrolladas en el ámbito señalado¹⁰⁵⁴.

El tratamiento fiscal especial, a través de exenciones, es una aportación mínima a una actividad que, de no ser realizada por estas entidades, quizás provocaría un coste más elevado a la administración pública y no se alcanzaría el fin público deseado, ya que la oferta pública sería probablemente más pobre, menos variada y plural. Y es que se ha podido comprobar que cuando actúan estas ONL el beneficio social es mayor que cuando lo hace el Estado, no sólo porque el coste que asumen estas entidades por la realización de sus fines es menor, sino porque al actuar al margen de la rigidez de los procedimientos administrativos, lo hacen también con mayor eficacia. Además, hay que tener en cuenta que, en muchas ocasiones, las entidades sin ánimo de lucro intervienen en campos como el de educación y cultura, en los que la actuación estatal no debe ser exclusiva si se defiende la existencia de una sociedad pluralista. El poder tutelar que tiene el Estado se puede convertir en un obstáculo para el mantenimiento de una sociedad plural. Por ello, las entidades sin ánimo de lucro están llamadas a jugar un papel de gran importancia en el desarrollo del pluralismo social y cultural¹⁰⁵⁵. En este sentido, la existencia de un tratamiento fiscal privilegiado para las entidades que actúan en este ámbito, tiene una perfecta justificación, no pudiendo ser considerado como una anomalía del sistema fiscal, ni como una vulneración del principio de igualdad ante la ley. Se ha señalado que sería erróneo plantear el régimen fiscal de estas entidades como una cuestión de concesión de beneficios o de privilegios, ya que lo correcto sería plantearlo como el resultado de una política social asumida por el Estado y que se traduce en la existencia de un régimen fiscal que facilita la consecución de la misma. En definitiva, en la medida en que se considere más rentable la actuación que producen estas entidades sin ánimo de lucro, y el ahorro que el Estado obtiene gracias a los servicios que prestan, frente a los ingresos que se pueden obtener con su gravamen, la tendencia será a concederles un trato fiscal preferente¹⁰⁵⁶. El

¹⁰⁵⁴ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, pág. 20. PEDRÉIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, págs. 32-44.

¹⁰⁵⁵ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, pág. 28.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*, pág. 29.

problema, sin embargo, es que para conseguir esa finalidad específica pueden desarrollar actividades de muy variada naturaleza, no siempre exigidas por el cumplimiento de su objeto o finalidad específica. El caso más delicado es el de las explotaciones económicas, ya que puede interpretarse que el régimen fiscal especial es un instrumento de competencia frente a las mismas actividades económicas desarrolladas por empresarios ordinarios. Por esta razón, el debate entre fines y actividades suele acabar en el Derecho positivo comparado en un sistema de exención parcial o de tributación reducida para las actividades económicas de las entidades sin fin de lucro no coincidentes con su objeto o finalidad estatutaria¹⁰⁵⁷.

Como señala CALVO ORTEGA, las empresas de la economía social se hacen acreedoras a un tratamiento fiscal y financiero favorable, es decir están legitimadas para tener un régimen beneficioso, sin que merezca la calificación de ayuda del Estado, pues este concepto busca un beneficio gratuito y arbitrario para determinadas personas y territorios, mientras que las entidades de la economía social realizan un interés general y están sometidas en su constitución y funcionamiento a limitaciones importantes¹⁰⁵⁸.

Las exenciones que se aplican a las entidades sin fin de lucro tienen carácter subjetivo, es decir, no derivan de la naturaleza del presupuesto de hecho, sino de la condición del sujeto. La exención se concede *intuitu personae*. Ahora bien, ello no significa que la exención subjetiva constituya un privilegio, ya que a pesar de que la **técnica desgravatoria** consista en exonerar a ciertos sujetos del pago de impuestos, el fundamento último de la exención subjetiva se encuentra en la valoración positiva de los fines perseguidos por los sujetos beneficiarios de la exención. Es decir, que la exención está en la comprensión integral del fenómeno

¹⁰⁵⁷ CRUZ AMORÓS, M y LÓPEZ RIVAS, S.: La fiscalidad en las entidades sin ánimo de lucro: estímulo público y acción privada. CIDEAL. Madrid, 2004, pág. 31.

¹⁰⁵⁸ CALVO ORTEGA, R.: «Armonización fiscal en la Unión Europea y su reflejo en la Economía Social». Anuario Iberoamericano de la Economía Social, núm. 1, 2010, pág. 194.

financiero¹⁰⁵⁹. Además, la concesión de los incentivos fiscales debe estar condicionada por el destino que se otorgue a sus rentas y no por el del origen de las mismas, ya que lo fundamental es que la entidad esté realizando una función social y que sus actividades reporten un beneficio a la colectividad¹⁰⁶⁰.

Por otra parte, no se puede olvidar que el beneficio fiscal, equivale al gasto público directo, solo que, por el lado de la reducción de los ingresos públicos, y que los beneficios fiscales tienen defectos, entre ellos la posible elusión que suponen y la complejidad que conllevan en su aplicación¹⁰⁶¹.

A modo de conclusión, cabe señalar con PEDREIRA MENÉNDEZ que las entidades no lucrativas son merecedoras de un tratamiento tributario especialmente favorable. Y debe ser así porque sus rentas se encuentran afectas, por imperativo legal, a la realización de actividades de interés general, de manera que las actuaciones que llevan a cabo sirven para cubrir demandas sociales que ya no va a ser preciso que asuma el Estado o, por lo menos, que lo haga con la misma intensidad. Por todo ello, su actividad implica una efectiva disminución del gasto público que debería tener su reconocimiento desde el punto de vista de la vertiente de los ingresos públicos. Con una comprensión integral del fenómeno financiero quien ya está contribuyendo al sostenimiento de las necesidades estatales no debería de hacerlo de manera directa a través de los tributos o, por lo menos, debería hacerlo en menor medida. Se trata de un criterio de justicia tributaria¹⁰⁶².

Inevitablemente, de la actividad premiada con exenciones tributarias, la apoyada desde los poderes públicos, la utilizada para financiar directamente los fines de las entidades no lucrativas, depende buena parte del futuro del TS y su papel en el EB de los próximos decenios¹⁰⁶³.

¹⁰⁵⁹ PÉREZ ARRAIZ, J., *op. cit.*, págs. 31.

¹⁰⁶⁰ PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, pág. 34.

¹⁰⁶¹ CARBAJO VASCO, D., *op. cit.*, pág. 131.

¹⁰⁶² PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *op. cit.*, pág. 44.

¹⁰⁶³ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 787.

3.2.15. El Tercer Sector en el Derecho Comparado.

3.2.15.a. Unión Europea. Comunicación de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011, sobre «Políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas».

Las Resoluciones del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2012, sobre el «Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE» y de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado».

La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los «Requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación "au pair" de 2013».

El Reglamento (UE) núm. 375/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE») y su Reglamento de Ejecución (UE) núm. 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, han diseñado un nuevo marco europeo para el desarrollo del voluntariado humanitario durante el periodo 2014-2020¹⁰⁶⁴.

En 1992 el Comité Económico y Social Europeo presentó tres Propuestas de Reglamento de Estatutos de la Asociación Europea, de la Cooperativa Europea y de la Mutualidad Europea. De estas iniciativas llegó a término el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003) y la Directiva por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación

¹⁰⁶⁴ Exposición de motivos de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado.

de los trabajadores (Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio). El Reglamento caracteriza a las cooperativas como agrupaciones de personas que se rigen por principios de funcionamiento específicos diferentes de los de otros agentes económicos, caracterizados por la primacía de la persona. Esta primacía de la persona se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de las socias y los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa¹⁰⁶⁵.

3.2.15.b. España. El derecho de asociación aparece contemplado en el artículo 22 de la Constitución Española de 6 de diciembre de 1978¹⁰⁶⁶.

Ley 43/2015, de 9 de octubre de 2015, Ley del Tercer Sector de Acción Social¹⁰⁶⁷, cuyo objeto es regular las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), reforzar su capacidad como interlocutoras ante la Administración General del Estado, respecto de las políticas públicas sociales y definir las medidas de fomento que los poderes públicos podrán adoptar en su beneficio (art. 1), entendiendo que son entidades del TSAS aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las

¹⁰⁶⁵ Exposición de motivos de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social de España.

¹⁰⁶⁶ Artículo 22: «1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar». Constitución Española. Cortes Generales, 6 de diciembre de 1978, publicada en el B.O.E. número 311 de 29 de diciembre de 1978.

¹⁰⁶⁷ Estructura de la Ley 43/2015, de 9 de noviembre de 2015, Ley del Tercer Sector de Acción Social:

Capítulo I: Disposiciones generales, arts. 1 a 3.

Capítulo II: Principios rectores, art. 4.

Capítulo III: Participación, art. 5.

Capítulo IV: Acción de fomento, arts. 6 y 7.

Capítulo V: Órganos de participación, arts. 8 y 9.

La ley tiene, además, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.

personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social (art.2).

La Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado¹⁰⁶⁸, que dejó sin efecto la ley 6/1996, de 15 de enero, tiene por objeto: a) promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado realizadas a través de entidades de voluntariado, dentro y fuera del territorio del Estado y de acuerdo con los valores y principios del voluntariado; b) fijar los requisitos que deben reunir los voluntarios y el régimen jurídico de sus relaciones con las entidades de voluntariado y con las personas destinatarias de las actuaciones de voluntariado; c) describir la cooperación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden llevar a cabo las Administraciones públicas, dentro del marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en materia de voluntariado y d) determinar las funciones de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias en materia de voluntariado (art. 1).

Se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter solidario, b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico y sea asumida voluntariamente, c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material, sin perjuicio del abono de los gastos reembolsables que el desempeño de la acción voluntaria ocasione a los voluntarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2.d), y d) Que se desarrollen a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos y dentro o fuera del territorio español sin perjuicio de lo dispuesto en los

¹⁰⁶⁸ Estructura de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado:

Título preliminar: Objeto y ámbito de aplicación, arts. 1 y 2.

Título I: Del voluntariado, arts. 3 a 7.

Título II: De los voluntarios, arts. 8 a 12.

Título III: De las entidades de voluntariado, arts. 13y 14.

Título IV: De las personas destinatarias del voluntariado, arts. 15 y 16.

Título V: De las administraciones públicas, arts. 17 a 19.

Título VI: Del fomento y reconocimiento de la acción voluntaria, arts. 20 a 24.

La ley tiene, además tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

artículos 21 y 22 (art. 3-1) y por actividades de interés general, aquellas que contribuyan en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado¹⁰⁶⁹, mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno (art. 3-2)¹⁰⁷⁰.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, y sus reformas, es una ley marco sobre la economía social y solidaria que tiene como objetivo básico configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social. Asimismo, se reconoce como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas. Además, se contempla la importancia de la interlocución de los poderes públicos con las organizaciones que representan a las distintas entidades que componen la economía social, propias por su figura jurídica y actividad, subrayando el papel a desempeñar por las confederaciones intersectoriales de ámbito estatal representativas del sector y restaurando con el

¹⁰⁶⁹ El artículo 6 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado señala como ámbitos del voluntariado, con carácter enunciativo: a) Voluntariado social, b) Voluntariado internacional de cooperación para desarrollo, c) Voluntariado ambiental, d) Voluntariado cultural, e) Voluntariado deportivo, f) Voluntariado educativo, g) Voluntariado socio-sanitario, h) Voluntariado de ocio y tiempo libre, i) Voluntariado comunitario, y j) Voluntariado de protección civil.

Se consideran dimensiones propias del voluntariado, entre otras, las siguientes: a) El compromiso, la gratuidad y la entrega desinteresada de tiempo, capacidades y conocimientos de los voluntarios, b) la acción complementaria en los diferentes campos de actuación del voluntariado, c) la conciencia crítica que contribuye a mejorar la relación de la persona con la sociedad, d) la transformación tanto en la vertiente social, con el fin de encontrar nuevas bases para las relaciones sociales; como en la individual, con objeto de mejorar actitudes personales, e) la dimensión pedagógica y de sensibilización social que recuerda, educa y conciencia en los valores que inspiran la acción voluntaria, f) la investigación y reflexión sobre las acciones, métodos, planteamientos de trabajo y prácticas del voluntariado.

¹⁰⁷⁰ No tendrán la consideración de actividades de voluntariado las siguientes: a) Las aisladas o esporádicas, periódicas o no, prestadas al margen de entidades de voluntariado, b) las ejecutadas por razones familiares, de amistad o de buena vecindad, c) Las que se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o de cualquier otra mediante contraprestación de orden económico o material, d) los trabajos de colaboración social a los que se refiere el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo, e) las becas con o sin prestación de servicios o cualquier otra actividad análoga cuyo objetivo principal sea la formación, y f) Las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales y las prácticas académicas externas (art. 3-3 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado).

encaje jurídico más acertado, el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo vinculado al Ministerio de Trabajo e Inmigración, vinculándolo al sector mediante esta norma¹⁰⁷¹. La ley, que consta de nueve artículos, siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, tiene por objeto: establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas, así como determinar las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que les son propios (art. 1), denominándose economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que de conformidad con los principios orientadores¹⁰⁷², persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2).

Forman parte de la economía social cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación y entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios orientadores del art. 4; asimismo, podrán formar parte las entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los citados principios orientadores y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el art. de la ley. Las entidades de la economía social se regularán por sus normas sustantivas específicas. Finalmente, la ley declara entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico

¹⁰⁷¹ Exposición de motivos de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

¹⁰⁷² Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, Artículo 4. **Principios orientadores.** Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores: a) **Primacía de las personas y del fin social sobre el capital**, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) **Aplicación de los resultados obtenidos** de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) **Promoción de la solidaridad** interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. d) **Independencia respecto a los poderes públicos.**

General, los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, constituidas y calificadas como tales según su normativa reguladora, pudiéndose extender esta declaración a cualesquiera otras entidades de la economía social que tengan por objeto igualmente la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión, conforme a lo que se establezca reglamentariamente (art.5).

La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo. Está estructurada en tres títulos, veintisiete artículos, además de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales. El título I, define el objeto de la Ley y su ámbito de aplicación, introduciendo, como novedad, una mención expresa a los regímenes forales en vigor en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, así como a los convenios y tratados internacionales que han pasado a formar parte del ordenamiento interno español. En el título II se regula el régimen fiscal especial aplicable a las entidades sin fines lucrativos, el cual se apoya sobre tres pilares básicos: el concepto de entidad sin fines lucrativos a los efectos de la Ley, la tributación de dichas entidades por el Impuesto sobre Sociedades y la fiscalidad en materia de tributos locales. El título III, dedicado a la regulación de los incentivos fiscales al mecenazgo, comienza estableciendo, mediante una enumeración cerrada, las entidades que pueden ser beneficiarias de esta colaboración. A continuación, se concretan los incentivos fiscales aplicables a donativos, donaciones y aportaciones realizadas en favor de las entidades beneficiarias. A este respecto, interesa destacar la novedad que supone la concesión de incentivos fiscales a la donación de derechos y a la constitución, sin contraprestación, de derechos reales de usufructo sobre bienes, derechos y valores. En cualquier caso, y como es lógico teniendo en cuenta la finalidad de estos incentivos, las ganancias patrimoniales y rentas positivas que se pongan de manifiesto con ocasión de estas donaciones o aportaciones estarán exentas en el impuesto personal del donante¹⁰⁷³.

¹⁰⁷³ Exposición de motivos de la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo

3.2.15.c. Euskadi. Ha promulgado la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi¹⁰⁷⁴.

La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, dio entrada en el ordenamiento, aunque sin definirlo, al TSAS, y el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil. Define como TSAS «el conjunto de entidades de carácter privado, formalmente organizadas y con ausencia de ánimo de lucro, que se dediquen prioritariamente a la promoción de la solidaridad social, así como al impulso de la participación social de las personas, los derechos sociales, la inclusión y la cohesión social en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

A los efectos de esta ley, el Tercer Sector Social (TSS) de Euskadi está conformado por el conjunto de organizaciones, con estructura legal y personalidad jurídica, inscritas en el registro correspondiente a su figura jurídica, de acción voluntaria, no lucrativas, privadas, autogobernadas y autogestionadas, con sede y actividad en Euskadi, cuya finalidad principal es promover la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas, familias, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desprotección y dependencia, a través de actividades de intervención social, entendiendo por tales los servicios sociales, la promoción del acceso al empleo y cualquier otra orientada a promover la inclusión social de aquellas, incluidas las actividades desarrolladas con esta finalidad en los espacios de interacción entre

¹⁰⁷⁴ Estructura de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector en Euskadi:

Capítulo I. Disposiciones generales, arts. 1 a 6.

Capítulo II. Diálogo civil y otros instrumentos o espacios de diálogo con el sector público y otros agentes, arts. 7 a 9.

Capítulo III. Cooperación y colaboración en la ejecución de políticas del ámbito de la intervención social, arts. 10 a 16.

Capítulo IV. La promoción del tercer sector social de Euskadi, arts. 17 a 25.

Disposiciones adicionales (cuatro).

Disposiciones finales (dos).

ámbitos, políticas y sistemas, como los espacios sociolaboral, sociohabitacional, socioeducativo, sociosanitario, sociojudicial o sociocultural, u otros.

Por tanto, el TSS incluye el TSAS o el ámbito de los servicios sociales o de la acción social en sentido estricto, pero lo desborda, abarcando también otros ámbitos encuadrados en las políticas sociales en sentido amplio, como el empleo o el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social. El TSS está compuesto por organizaciones de iniciativa social que, como tales, surgen y cuentan con una base social integrada por personas socias y personas voluntarias, además de, habitualmente, personal contratado remunerado, que desarrollan actividades de intervención social¹⁰⁷⁵.

De la ley, se destaca: 1) El reconocimiento jurídico del TSS y su definición en positivo; 2) Consolidación y extensión del principio de diálogo civil, como derecho de las organizaciones del TSS de Euskadi a participar en todas las fases de las políticas públicas, así como en el Consejo Económico y Social Vasco, 3) Reconocimiento e impulso del modelo mixto de cooperación público-privada social en el ámbito de la intervención social en relación a los sistemas de responsabilidad pública y a otras actividades de interés general desarrolladas por las organizaciones y redes, o en colaboración, 4) Extensión y consolidación de instrumentos de cooperación público-privada ajenos al marco de la contratación pública, 5) Consolidación y desarrollo de las obligaciones de las organizaciones que cooperen o colaboren con las administraciones públicas vascas, así como de los mecanismos de control y evaluación, 6) Generación de estrategia de promoción del TSS de Euskadi y de un informe anual sobre las medidas de promoción del TSS de Euskadi, 7) Impulso de la colaboración entre las organizaciones del TSS y otros sectores y de su reconocimiento y contribución, además de la evaluación del impacto del impulso de otros sectores en el TSS, 8) Creación del Observatorio Vasco del TSS.

¹⁰⁷⁵ Exposición de motivos de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi.

3.2.15.d. Cataluña. El TS, carece de una legislación autonómica propia, pese al amplio desarrollo que el mismo tiene en la comunidad autónoma y que pone de manifiesto el Foro ADR, cuando señala que La Comisión Europea ha seleccionado Cataluña para liderar un proyecto europeo que tiene como objetivo hacer más competitivas las empresas sociales y del TS. Llamado Raise (Enhancing social enterprises competitiveness through improved business support policies), el proyecto tiene una duración de 4 años y medio y está financiado por el programa Interreg Europe. Liderado por ACCIÓ, la agencia de la Generalitat para la competitividad de la empresa, el proyecto cuenta con el apoyo de la dirección general de Economía Social, el TS, las Cooperativas y la Autoempresa¹⁰⁷⁶. De esa manera, para el año 2019 las regiones elaborarán un plan de acción con medidas concretas que permitan a las empresas de este ámbito ser más competitivas a través de la internacionalización y la innovación, entre otras, y que durante los dos años siguientes se lleve a término el seguimiento y evaluación de estas nuevas políticas¹⁰⁷⁷.

En cuanto al voluntariado, la ley 25/2015 de 30 de julio, de voluntariado y de fomento del asociacionismo, vigente desde el 27 de agosto de 2015, refleja el compromiso de la Generalidad de promover el modelo catalán de voluntariado profundizando en el derecho de los ciudadanos a participar con transparencia en la mejora de la cohesión social, desde la libertad, su propia realidad e independencia civil. La Ley consta de 26 artículos, divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y una disposición final. Las disposiciones generales del capítulo I regulan el objeto y la finalidad de la Ley, su ámbito de aplicación, las definiciones de voluntariado y asociacionismo, entre otras, a fin de reconocerlos e identificarlos entre las numerosas actuaciones llevadas a cabo por voluntad propia y de forma gratuita. El capítulo II, sobre las relaciones entre los sujetos del

¹⁰⁷⁶ FORO ADR -Agencias de Desarrollo Regional Españolas-. Disponible en: <http://www.foroadr.es/noticias/7779-accio-la-comision-europea-elige-cataluna-para-liderar-un-proyecto-europeo-para-hacer-mas-competitivas-las-empresas-sociales> (Fecha de consulta: 02.12.2017).

¹⁰⁷⁷ ACCIÓ-Agència per la competitivitat de l'empresa. Disponible en: http://accio.gencat.cat/ca/accio/premsa-comunicacio/cercador-premsa-actualitat/article/170131_la_comissio_europea_tria_catalunya_per_liderar_un_project (Fecha de consulta 02.12.2017).

voluntariado, se subdivide en dos secciones. La primera, relativa al régimen jurídico de la relación de voluntariado ejercida en el marco de un programa de voluntariado, establece los derechos y deberes de los voluntarios y entidades y su correspondiente naturaleza jurídica, que hacen posible las acciones voluntarias, actualizando los derechos y deberes recogidos en la Carta del voluntariado de Cataluña. La segunda, regula los derechos y deberes de los destinatarios de la acción voluntaria, que es como la Ley reconoce a las personas físicas para las que la acción voluntaria supone un beneficio. Estos derechos y deberes delimitan el marco de relación entre los sujetos del voluntariado, y deben poder garantizar su correcto ejercicio y óptimo encaje en respuesta a la misión compartida. El capítulo III se estructura en cuatro secciones. La primera, establece las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades a través de los principios rectores de dichas relaciones, fundamentándose en los principios de colaboración, de complementariedad y de participación con el objetivo de buscar el acuerdo entre los actores participantes en el territorio. Las secciones segunda a cuarta, regulan los instrumentos estructurales con que se dota el Gobierno para vertebrar y garantizar el modelo de relación de la Administración de la Generalidad con el sector: el Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña, un órgano consultivo y asesor en materia de asociacionismo y voluntariado; el Plan nacional del asociacionismo y el voluntariado, que establece el diseño conjunto de las políticas públicas que afectan al sector, y el Registro del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña como registro público que se crea con el fin de simplificar los trámites para lograr la ventanilla única de entidades. El capítulo IV establece las políticas de las administraciones públicas de Cataluña para el fomento del asociacionismo y del voluntariado, con el objetivo de fortalecer los sectores y dotarlos de las herramientas necesarias para la promoción, consolidación y protección del modelo catalán del voluntariado¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷⁸ Exposición de motivos de la Ley 25/2015 de 30 de julio, de voluntariado y de fomento del asociacionismo, vigente desde el 27 de agosto de 2015.

3.2.15.e. México. El marco normativo que rige a las organizaciones de la sociedad civil en México tiene su fundamento en el artículo 9 constitucional que establece el derecho de asociación¹⁰⁷⁹. De él se derivan, entre otros, el Código Civil Federal¹⁰⁸⁰ y sus equivalentes a nivel estatal, la Ley General de Desarrollo Social¹⁰⁸¹ y La Ley de Asistencia Social¹⁰⁸². Asimismo, aquellas organizaciones que cuentan con la Clave Única del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) están reguladas por la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, mientras que las organizaciones autorizadas para expedir recibos deducibles de impuestos se rigen también por la Ley del

¹⁰⁷⁹ ARTÍCULO 9 «No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee». Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, y sus reformas.

¹⁰⁸⁰ El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, promulgado el 30 de agosto de 1928, y entró en vigor el 1 de septiembre de 1932, dedica a las personas morales el Título II del Libro I, artículos 25 a 28. Se incluyen entre las personas morales: 1) La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; 2) Las corporaciones de derecho público reconocidas por la ley; 3) Las sociedades civiles y mercantiles; 4) Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI de la Constitución; 5) Las sociedades cooperativas y mutualistas; 6) Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; 7) Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736 (artículo 25). Pueden realizar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución (artículo 26). Obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas o de sus estatutos (artículo 27). Se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos (artículo 28).

¹⁰⁸¹ Ley General de Desarrollo Social de 20 de enero de 2004, que tiene por objeto: I) Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; II) Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; III) Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; IV) Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; V) Fomentar el sector social de la economía; VI) Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; VII) Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia; VIII) Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y IX) Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social (artículo 1). Esta ley ha sido objeto de implementación en diferentes estados, así la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, Decreto Número 119 de 31 de diciembre de 2004, y su Reglamento de 4 de mayo de 2006.

¹⁰⁸² Ley de Asistencia Social, de 2 de septiembre de 2004 y sus reformas, cuyas disposiciones son de orden público e interés general, de observancia en toda la República y tienen por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia (artículo 2).

Impuesto sobre la Renta¹⁰⁸³. A esta legislación se suman las leyes estatales que regulan a las Instituciones de Asistencia Privada (IAP).

El 9 de febrero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la «Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil», también conocida como Ley de Fomento. Se trata de una norma de orden público e interés social, que tiene por objeto, fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Consta de seis capítulos, treinta y dos artículos y seis disposiciones transitorias¹⁰⁸⁴.

En la Ley se determinan los requisitos para que las organizaciones puedan acogerse a esta Ley, uno de los cuales es que las organizaciones se dediquen a determinadas actividades¹⁰⁸⁵, así como también los derechos que se generan para las organizaciones¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸³ México: Ley del Impuesto sobre la Renta, de 11 de diciembre de 2013, arts. 25 y siguientes.

¹⁰⁸⁴ Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 1 a 4).

Capítulo II. De las Organizaciones de la Sociedad Civil (artículos 5 a 9).

Capítulo III. De las Autoridades y las Acciones de Fomento (artículos 10 a 14).

Capítulo IV. Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad civil y del Sistema de Información (artículos 15 a 25).

Capítulo V. Del Consejo Técnico Consultivo (artículos 26 a 29).

Capítulo VI. De las Infracciones, sanciones y medios de impugnación (artículos 30 a 32).

Disposiciones transitorias: 1 a 6.

¹⁰⁸⁵ El artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, realiza una enumeración no exhaustiva citando las siguientes actividades: Asistencia social; apoyo a la alimentación popular; cívicas; asistencia jurídica; apoyo al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género; servicios a grupos sociales con capacidades diferentes; cooperación para el desarrollo comunitario; apoyo y promoción de los derechos humanos; promoción del deporte; servicios para la atención de salud; apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales y promoción del desarrollo sustentable; fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular; participación en acciones de protección civil; y apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones.

¹⁰⁸⁶ Como parte de los derechos las organizaciones de la sociedad civil, señala la Ley: Inscribirse en el Registro; participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; integrarse en los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades; participar en los mecanismos de contraloría social de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable; acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo de esta ley establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia; recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables; coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en esta ley; acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos; recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades,

El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley¹⁰⁸⁷, da origen a sanciones según se estipula en la Ley. Se señalan como infracciones: realizar actividades de autobeneficio; distribuir utilidades entre los miembros; aplicar apoyos públicos para otros fines; realizar actividades ajenas al objeto social; realizar actividades proselitistas de índole religioso o político; no entregar informes u omitir la información o incluir datos falsos en estos, no informar al registro sobre las modificaciones a sus estatutos y cambios de dirección o representación, entre otras (artículo 30). Las sanciones que puede llegar a imponer la autoridad en caso de incumplimiento de la Ley, van desde el apercibimiento para subsanar la irregularidad, multas hasta la suspensión o cancelación del registro (artículo 31). Por otra parte, resulta indispensable mencionar que, sobre los medios de defensa al alcance de las organizaciones civiles, se remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades; participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo de esta ley, y ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos (artículo 6 Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil).

¹⁰⁸⁷ Para acceder a los beneficios y derechos que otorga la Ley de Fomento, las organizaciones, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, deben cumplir las siguientes obligaciones: Estar inscritas en el Registro; haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación; contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados; proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban; informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades; otorgar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva; inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas; en caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro, la organización que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quién transmitirá dichos bienes; realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social; promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes; no realizar actividades de proselitismo partidista o electoral; no realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios (artículo 7 Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil).

3.2.15.f. Argentina. El artículo 14 de su Constitución Política, consagra, como derecho civil, el de asociarse con fines útiles¹⁰⁸⁸, y en el artículo 14-bis, entre los derechos sociales, permitir la asociación sindical democrática y libre¹⁰⁸⁹. Por otro lado, el Código Civil Argentino¹⁰⁹⁰ se refiere a las personas jurídicas en el Título II del Libro Primero (arts. 141 a 224). El nuevo código ha multiplicado por cuatro el número de preceptos legales que dedica a la materia (hoy son 84, mientras que en el anterior era de 21).

El Título II está distribuido en tres capítulos: El capítulo I, parte general (arts. 141 a 167)¹⁰⁹¹; el capítulo 2 (arts. 168 a 192)¹⁰⁹², se refiere a las asociaciones civiles, donde se distingue entre asociaciones civiles, cuyo objeto no sea contrario al interés general (que se interpreta dentro del respeto a las diversas identidades, creencias y tradiciones, sean culturales, religiosas, artísticas, literarias, sociales, políticas o étnicas que no vulneren los valores constitucionales) o al bien común, que no

¹⁰⁸⁸ Artículo 14: «Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que regulen su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comercial; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender», Constitución Nacional Argentina, Asamblea Constituyente, 1 de mayo de 1853 y sus reformas.

¹⁰⁸⁹ Artículo 14-Bis: «El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna»; Constitución Nacional Argentina, Asamblea Constituyente, 1 de mayo de 1853 y sus reformas.

¹⁰⁹⁰ Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, sancionada el 1 de octubre de 2014, publicada el 19 de diciembre de 2014, que entró en vigor el 1 de agosto de 2015 (art. 7 del decreto citado). Este Código ha derogado al Código Civil, Ley 340/12869, redactado por Dalmacio Vélez Sársfield, así como también al Código de Comercio, aprobado por las leyes 15 y 2.637, excepto los artículos 891, 892, 907, 919, 926, 984 a 996, 999 a 1003 y 1006 a 1017/5, que se incorporan como artículos 631 a 678 de la ley 20.094, facultándose al poder ejecutivo nacional a reenumerar los artículos de la citada ley en virtud de la incorporación de las normas precedentes (art.4 de decreto citado)

¹⁰⁹¹ Sección 1ª. Personalidad, composición (arts. 141 a 144). Sección 2ª. Clasificación (arts. 145 a 150). Sección 3ª. Persona jurídica privada (arts. 151 a 167).

¹⁰⁹² Sección 1ª. Asociaciones civiles (arts. 168 a 186). Sección 2ª. Simples asociaciones (arts. 187 a 192).

pueden perseguir el lucro como fin principal, ni tener por fin el lucro para sus miembros o terceros (art.168); constituyéndose por instrumento público, inscrito en el registro correspondiente una vez otorgada la autorización estatal para funcionar (art. 169); y las simples asociaciones, que se constituyen por instrumento público o por instrumento privado con firma certificada por escribano público, al nombre debe agregársele, antepuesto o pospuesto, el aditamento «simple asociación» o «asociación simple» (art. 187), se rigen en cuanto a su acto constitutivo, gobierno, administración, socios, órgano de fiscalización y funcionamiento por lo dispuesto para las asociaciones civiles y las disposiciones especiales de este capítulo (art. 188); y comienza su existencia como persona jurídica a partir de la fecha del acto constitutivo (art. 189). Finalmente, el capítulo 3, trata las Fundaciones (arts. 193 a 224)¹⁰⁹³.

El artículo 141 dispone que son personas jurídicas todos los entes a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de su objeto y los fines de su creación. La existencia de la persona jurídica privada comienza desde su constitución. No necesita autorización legal para funcionar, excepto disposición legal en contrario. En los casos en que se requiere autorización estatal, la persona jurídica no puede funcionar antes de obtenerla (art. 142).

Por lo que se refiere a su clasificación, dispone el código que las personas jurídicas son públicas o privadas (art. 145); que son personas jurídicas públicas: a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter; b) los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo

¹⁰⁹³ Sección 1ª. Concepto, objeto, modo de constitución y patrimonio (arts. 193 y 194). Sección 2ª. Constitución y autorización (arts. 195 a 200). Sección 3ª. Gobierno y administración (arts. 201 a 213). Sección 4ª. Información y contralor (arts. 214 y 215). Sección 5ª. Reforma del estatuto y disolución (arts. 216 a 218). Sección 6ª. Fundaciones creadas por disposición testamentaria (arts. 219 y 220). Sección 7ª. Autoridad de contralor (arts. 221 a 224).

carácter público resulte de su derecho aplicable; c) la Iglesia Católica (art. 146); que se rigen en cuanto a su reconocimiento, comienzo, capacidad, funcionamiento, organización y fin de su existencia, por las leyes y ordenamientos de su constitución (art. 147); que son jurídicas privadas las sociedades; b) las asociaciones civiles; c) las simples asociaciones; d) las fundaciones; e) las iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas; f) las mutuales; g) las cooperativas; h) el consorcio de propiedad horizontal; i) toda otra contemplada en disposiciones de este Código o en otras leyes y cuyo carácter de tal se establece o resulta de su finalidad y normas de funcionamiento (art. 148)¹⁰⁹⁴; y que estas personas jurídicas privadas se rigen: a) por las normas imperativas de la ley especial o, en su defecto, de este Código; b) por las normas del acto constitutivo con sus modificaciones y de los reglamentos, prevaleciendo las primeras en caso de divergencia; c) por las normas supletorias de leyes especiales, o en su defecto, por las de este Título. Las personas jurídicas privadas que se constituyen en el extranjero se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades (art. 150).

La Ley 19.836/72 de Fundaciones norma la constitución de las mismas, las responsabilidades de fundadores y administradores, estatutos, aportes, reuniones, quórum como contabilidad y documentación en información y control. Los artículos 2, 3, 4, 5, 21 y 22 de la Ley de Fundaciones pasan a ser, respectivamente, los artículos 194 (patrimonio social), 195 (acto constitutivo, estatuto), 196 (aportes), 197 (promesas de donación), 212 (contrato con el fundador o sus herederos) y 213 (destino de los ingresos) del nuevo código.

¹⁰⁹⁴ La persona jurídica debe tener un nombre que la identifique como tal, con el aditamento indicativo de la forma jurídica adoptada. La persona jurídica en liquidación debe aclarar esta circunstancia en la utilización de su nombre. El nombre debe satisfacer recaudos de veracidad, novedad y aptitud distintiva, tanto respecto de otros nombres, como de marcas, nombres de fantasía u otras formas de referencia a bienes o servicios, se relacionen o no con el objeto de la persona jurídica. No puede contener términos o expresiones contrarios a la ley, el orden público o las buenas costumbres ni inducir a error sobre la clase u objeto de la persona jurídica. La inclusión en el nombre de la persona jurídica del nombre de personas humanas requiere la conformidad de éstas, que se presume si son miembros. Sus herederos pueden oponerse a la continuación del uso, si acreditan perjuicios materiales o morales (artículo 151 del Código Civil y comercial de la Nación, Ley 26.994)

El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) ha sido designado como el organismo responsable de recopilar y sistematizar la información sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina. En efecto, de conformidad con el Decreto 1045 del 2001, ha sido transferido a la órbita del CENOC el Registro Nacional Obligatorio de Organizaciones No Gubernamentales, que en el año 1999 sustituyó al Registro Nacional de Entidades de Bien Público y funcionó por el lapso de dos años en el Ministerio del Interior¹⁰⁹⁵.

En este registro deben inscribirse aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil que reciban o pretendan recibir fondos del Estado Nacional. No solo tiene en su base de datos a las entidades que se relacionan con niños/as o adolescentes, sino también a otras que trabajan por el bien común. Todas las Organizaciones de la Sociedad Civil que no cuentan con una inscripción que les reconozca legalidad pero que igualmente funcionan y se constituyen en organizaciones de base, si lo desean pueden formar parte de éste, pero no contarán con una certificación expedida por el CENOC.

El órgano contralor y fiscalizador de las entidades legalmente constituidas (fundaciones y asociaciones civiles) es la Inspección General de Justicia¹⁰⁹⁶, el cual intervendrá a partir de las denuncias recibidas por personas u otros organismos estatales o de la sociedad civil¹⁰⁹⁷. Con relación a las asociaciones civiles y

¹⁰⁹⁵ Art. 8 del Decreto 1045/2001, Ministerio del Interior.

¹⁰⁹⁶ Ley 22.315, Orgánica de la Inspección General de Justicia, de 31 de octubre de 1980 (sustituye a la ley 18.805, reguladora de la inspección General de las Personas Jurídicas)

¹⁰⁹⁷ Las funciones de la Inspección General de Justicia se contienen en el art. 6 de la Ley 22.3156, Orgánica de la Inspección General de Justicia: «Para el ejercicio de la función fiscalizadora, la Inspección General de Justicia tiene las facultades siguientes, además de las previstas para cada uno de los sujetos en particular: a) requerir información y todo documento que estime necesario; b) realizar investigaciones e inspecciones a cuyo efecto podrá examinar los libros y documentos de las sociedades, pedir informes a sus autoridades, responsables, personal y a terceros; c) recibir y sustanciar denuncias de los interesados que promuevan el ejercicio de sus funciones de fiscalización; d) formular denuncias ante las autoridades judiciales, administrativas y policiales, cuando los hechos en que conociera puedan dar lugar al ejercicio de la acción pública. Asimismo, puede solicitar en forma directa a los agentes fiscales el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes, en los casos de violación o incumplimiento de las disposiciones en las que esté interesado el orden público; e) hacer cumplir sus decisiones, a cuyo efecto puede requerir al juez civil o comercial competente: 1) el auxilio de la fuerza pública; 2) el allanamiento de domicilios y la clausura de locales; 3) el secuestro de libros y documentación; f) declarar irregulares e ineficaces a los efectos administrativos los actos sometidos a su fiscalización,

fundaciones, las funciones de la Inspección General de Justicia aparecen contempladas en el art. 10 de su Ley Orgánica¹⁰⁹⁸.

3.2.15.g. El Salvador. Toda persona natural o jurídica está sujeta al cumplimiento de obligaciones legales, mercantiles, tributarias, laborales y fiscales, o de cualquier otro tipo que la sociedad le exige o que esté involucrada en su actividad principal. Las principales normas que se relacionan con las entidades sin ánimo de lucro, son:

- a) La Constitución de la República de El Salvador, Asamblea Constituyente, Decreto Núm. 38, D. Oficial 234, tomo 281, de 15 de diciembre de 1983, contiene disposiciones legales de orden general aplicables a tanto personas naturales como a personas jurídicas. Y así su artículo 7 establece que los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente, este derecho constituye la base legal que permite que en El Salvador operen asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, cuyo esfuerzo y trabajo proporciona resultados positivos en orden al mejoramiento de las condiciones de vida de muchas familias salvadoreñas, destacando su importancia en el desarrollo económico y social del país.
- b) La Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Decreto Legislativo Núm. 894, de 21 de noviembre de 1996, publicado en el Diario

cuando sean contrarios a la ley, al estatuto o a los reglamentos. Estas facultades no excluyen las que el ordenamiento jurídico atribuye a otros organismos».

¹⁰⁹⁸ Artículo 10: «La Inspección General de Justicia cumple, con respecto a las asociaciones civiles y fundaciones, las funciones siguientes: a) autorizar su funcionamiento, aprobar sus estatutos y reformas; b) fiscalizar permanentemente su funcionamiento, disolución y liquidación; c) autorizar y fiscalizar permanentemente el funcionamiento en el país de las constituidas en el extranjero, cuando pidan su reconocimiento o pretendan actuar en la República; d) autorizar y controlar la fusión o disolución resueltas por la entidad; e) intervenir, con facultades arbitrales, en los conflictos entre las asociaciones y sus asociados, a petición de parte y con el consentimiento de la otra. En este caso, el procedimiento y los efectos se regirán en lo pertinente por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Esta intervención no enerva el ejercicio de las atribuciones establecidas por el artículo 6; f) considerar, investigar y resolver las denuncias de los asociados o de terceros con interés legítimo; g) dictaminar sobre consultas formuladas por las entidades; h) asistir a las asambleas; i) convocar a asambleas en las asociaciones y al consejo de administración en las fundaciones, a pedido de cualquier miembro, cuando estime que la solicitud es pertinente, y si los peticionarios lo han requerido infructuosamente a sus autoridades, transcurridos treinta (30) días de formulada la solicitud. En cualquier caso, cuando constate irregularidades graves y estime imprescindible la medida, en resguardo del interés público; j) solicitar al Ministerio de Justicia de la Nación la intervención, o requerirle el retiro de la autorización, la disolución y liquidación en los siguientes casos: 1) si verifica actos graves que importen violación de la ley, del estatuto o del reglamento; 2) si la medida resulta necesaria en resguardo del interés público; 3) si existen irregularidades no subsanables; 4) si no pueden cumplir su objeto; k) conformar y registrar los reglamentos que no sean de simple organización interna».

Oficial Núm. 238, Tomo 333¹⁰⁹⁹, que tiene por objeto establecer un régimen jurídico especial que se aplicará a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro en El Salvador (art. 1). Esta ley fue creada con el objetivo de fomentar la participación de la sociedad civil, para que el Estado pueda velar por la transparencia que en el manejo de sus fondos realicen estas entidades, y la creación de un registro de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, a fin de contar con un instrumento de control formal en la creación, organización y dirección, que brinde seguridad Jurídica a dichas personas, a sus miembros y a terceros (Considerandos III, IV y V).

Esta Ley y su Reglamento¹¹⁰⁰ son las normas más importantes para la institución objeto de estudio, ya que en ella se establece las principales obligaciones para este tipo de instituciones, como son las siguientes: (a) los requisitos para la constitución y operación de estas entidades, (b) los procedimientos para la modificación de sus estatutos, (c) el cumplimiento de obligaciones formales tales como: la inscripción de sus estados financieros en el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, la legalización de sus libros contables y registros, las credenciales y nombramiento de sus cuerpos directivos, la autorización de sus sistemas contables, las normas técnicas para llevar sus registros contables y correspondencia, la inscripción anualmente de sus membresías, entre otros.

¹⁰⁹⁹ La ley se encuentra estructurada en la siguiente forma:

Capítulo I: Disposiciones preliminares (arts. 1 a 10).

Capítulo II: Asociaciones (arts. 11 a 17).

Capítulo III: Fundaciones (arts. 18 a 25).

Capítulo IV: Régimen Jurídico Interno (arts. 26 a 33).

Capítulo V: Patrimonio (arts. 34 a 43).

Capítulo VI: Personas Jurídicas Extranjeras (arts. 44 a 55).

Capítulo VII: Registro de Asociaciones y Fundaciones (arts. 56 a 70).

Capítulo VIII: Disolución y Liquidación (arts. 71 a 82).

Capítulo IX: Infracciones, Sanciones, Recursos y Procedimientos (arts. 83 a 89).

Capítulo X: Disposiciones Generales Transitorias y Vigencia (arts. 90 a 99).

¹¹⁰⁰ Reglamento de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Decreto Ejecutivo del Ministerio del Interior, Núm. 78, de 21 de agosto de 1997.

CAPÍTULO CUARTO: EL TERCER SECTOR Y SU TRATAMIENTO FISCAL EN GUATEMALA.

En este último capítulo se estudia, en primer lugar, el Tercer Sector guatemalteco, analizando qué se entiende por tal en Guatemala, los tipos de organización que se integran en el mismo, las relaciones de estas entidades con el Estado y la normativa de fiscalización para las que administren o ejecuten recursos públicos. La segunda parte, hace referencia al ámbito fiscal guatemalteco, analizando los problemas principales que padece (baja carga tributaria, falta de progresividad, evasión y mala administración tributaria) y los diferentes tributos existentes en el país, para, finalmente, abordar el tratamiento fiscal que en Guatemala se le otorga al Tercer Sector.

4.1. EL TERCER SECTOR EN GUATEMALA.

La historia ha demostrado, señalan RIVERA y BARAHONA, que cada vez que la sociedad crece y se multiplica, genera más espacios de intermediación entre ella y el individuo, que regularmente son utilizados por lo que se conoce como colectividades o agregaciones sociales y que con el paso del tiempo se han identificado y caracterizado como organizaciones sociales. Una de las características fundamentales de las organizaciones sociales es que sus miembros se adhieren a ella por voluntad propia, mientras que a la clase social o al estamento se pertenece por factores ajenos a las decisiones personales¹¹⁰¹.

El surgimiento de las organizaciones, sociales conocidas como «ONG» en Guatemala, en su forma actual, tiene su origen, por un lado, en el Concilio Vaticano Segundo y Medellín con su Opción Preferencial por los Pobres (Teología de la Liberación), influencia bajo la cual surgen en Guatemala el Centro de Autoformación de Promotores Sociales (CAPS URL) y el Instituto para el Desarrollo de América

¹¹⁰¹ RIVERA, M. y BARAHONA, D.: Las organizaciones sociales en Guatemala. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Textos para el Debate, núm. 14, Guatemala, agosto 1997, págs. 8 y 9.

Central (IDESAC) desde la vertiente católica; y, por otro, vinculada a la Alianza para el Progreso, con una visión reformista y claramente anticomunista, surge una de las entidades más emblemáticas en Guatemala: la Fundación del Centavo, ONG que impulsaría la reforma agraria, de mercado. Las tendencias que generan permanecen y se desarrollan en la década de los setenta del siglo pasado. El devastador terremoto de 1976 (alrededor de 25,000 muertos) supuso un punto de inflexión que facilitó a las ONG de tradición eclesial vincularse a procesos sociales (salud, educación, jurídicos y populares), con especial dedicación a la formación de promotores sociales y el apoyo a las Ligas Campesinas; en el ámbito urbano, la organización de pobladores, estudiantes, creación de centrales de abasto y cooperativas, así como la ejecución de proyectos (urbanos y rurales) de reconstrucción, agua y vivienda de autoayuda. Esta acción se da en el medio de un auge de politización de la demanda social, que coincide con la evolución de las organizaciones de base territorial, que robustecen a los viejos Comités Pro-Mejoramiento; además, se consolida la organización campesina a partir de los colonos asentados en los programas estatales de transformación agraria y de los trabajadores agrícolas. Con los gobiernos militares, la cobertura internacional de las ONG deja de tener eficacia, en tanto que, frente a la represión, son igualmente atacadas por el ejército, buscando su aniquilamiento. Sin embargo, en esa coyuntura las ONG dan un salto cualitativo hacia el ámbito internacional, denunciando la situación de violación a los Derechos Humanos y buscando protección humanitaria para viudas, huérfanos; movilizan opinión pública internacional y promueven la llegada a la región de entidades de la ONU (el ACNUR entre ellas), la Unión Europea y gobiernos de los países nórdicos. El trabajo internacional del sector asume forma y contenido. Desde la perspectiva del BM, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) guatemaltecas han cumplido un papel invaluable en la gestión del desarrollo social; la observancia y promoción de derechos humanos básicos, con el apoyo financiero y político principalmente, de la cooperación no gubernamental de origen europeo. Se reconoce que el proceso de paz fue sin duda uno de los acontecimientos que favoreció o permitió reflexionar sobre la importancia de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad

civil. Pero, la tradición de violencia y la fragmentación social, que agudizó el conflicto armado interno, provocó hostilidades y desconocimiento de la legítima representación entre organizaciones, con diferentes posturas políticas, cuyas bases sociales pertenecen a un mismo sector, tal como sucede con el sindicalismo o las organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo¹¹⁰².

Es posible definir a las organizaciones sociales determinadas endógenamente como aquellas que cumplen con características que, sin ser exclusivas de este tipo de organizaciones sociales, permiten establecer algún grado de diferenciación respecto a otras formas de acción colectiva:

- a) Sus estructuras y funciones están determinadas por intereses que parten de los propios individuos;
- b) La participación de los miembros en este tipo de acción colectiva es voluntaria y rompe con esquemas de institucionalización;
- c) Sus acciones y fines no están ligados a la racionalidad que exige la burocratización; y,
- d) La consecución de dichos fines está determinada más por aspectos coyunturales y específicos, sin descartar elementos que competen a estructuras globales como el poder¹¹⁰³.

En Guatemala existe diversidad de formas organizacionales de entidades privadas sin fines de lucro, con variedad de disposiciones legales que las regulan, que comúnmente son denominadas, todas, simplemente como ONG. En este sentido, resulta fundamental el art. 34 CPRG que, referido al derecho de asociación, dispone que se reconoce el derecho de libre asociación; y que nadie está obligado a

¹¹⁰² BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L.: Rol de las ONG en el Actual Panorama Socioeconómico de Guatemala, Nicaragua y México. La Sociedad Civil con la Mesa de las ONG por la Democracia y el Desarrollo, Alianza Democrática de Organizaciones Civiles y Equipo Pueblo. Abril 2014, págs. 6-8. Disponible en: <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/Estudio-sobre-Rol-de-las-OSC-Subregión-Centroamérica-y-México.pdf> (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2017).

¹¹⁰³ *Ibid.*, pág. 13.

asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación obligatoria.

Con relación al derecho de asociación, la CC señala que la democracia supone la confrontación de ideas, opiniones, criterios y, principalmente, la libertad para expresarlos; precisamente, para defender esa libertad, los individuos se asocian con otros y se forman grupos coherentes y disciplinados integrados por personas cuyas ideas comparten. La CPRG reconoce el derecho de asociación y una de las formas de ejercitar ese derecho es a través de los partidos políticos (SCC de 2 de septiembre de 1992, Expediente 183-92, Gaceta 25). La libertad o el derecho de asociación que supone la libre disponibilidad de personas (individuales o jurídicas) para constituir formalmente agrupaciones permanentes encaminadas a la consecución de fines específicos (corporación de personas de un mismo oficio o profesión), debe entenderse, como la opción de cualquier persona de poder participar voluntariamente en una determinada agrupación o gremio, y como derecho de los agremiados el de poder decidir quienes forman parte de la asociación (SCC de 28 de enero de 2010, Expediente 4592-2009, Gaceta 95). La norma es clara en afirmar que la asociación de las personas es un derecho que debe ser ejercido en forma libre, sin que exista obligación alguna de pertenecer a cualquier clase de organización, sino por voluntad propia, con la única excepción de la colegiación profesional (SCC de 8 de febrero de 2005, Expediente 1432-2004, Gaceta 75), que siendo una excepción al art. 34 CPRG, tiene su contrapartida en que se establece a nivel constitucional para la superación moral, científica, técnica y material de las profesiones universitarias y el control de su ejercicio, lo que redundaría en beneficio directo de los colegiados (SCC de 10 de diciembre de 1997, Expediente 1434-1996, Gaceta 46).

RIVERA y BARAHONA han elaborado una clasificación general de las organizaciones tomando en cuenta el nivel que cada una de ellas ocupa dentro de la jerarquía organizacional que opera en el país. De esa cuenta se establecen tres tipos:

- 1) **Organizaciones de primer grado**, es decir, organizaciones de individuos con objetivos e intereses comunes. Regularmente son reconocidas por el Estado guatemalteco a través del otorgamiento de personalidad jurídica por medio de leyes específicas que regulan tanto la inscripción como su funcionamiento, dentro de ellas enumeran: Asociaciones civiles; Comités; Fundaciones; Cooperativas; Sindicatos; y Organizaciones políticas.
- 2) **Organizaciones de segundo grado**. Son las fusiones de organizaciones. Son organizaciones a las cuales pertenecen otras organizaciones. Están sujetas al régimen jurídico que las determina como asociaciones en general, es decir, no hay legislación específica para diferenciarlas de las de primer grado. Distinguen: Federaciones; Uniones; Coordinadoras; Cámaras; Consejos; Gremios; Asambleas; y Frentes.
- 3) **Organizaciones de tercer grado**. Se las concibe como aquellas formas organizativas que aglutinan a organizaciones de segundo grado. Fundamentalmente se identifican dentro de este grado de organización a las confederaciones que, como su nombre indica, es una modalidad de organización que engloba a un conjunto de federaciones sociales, sindicales y cooperativas, sobre todo¹¹⁰⁴.

Por su parte BECERRA POZOS, PINEDA, CASTAÑEDA BUSTAMANTE y SÁNCHEZ PEÑA, señalan que algunas de las categorías de ONG que operan en Guatemala son: a) ONG de Desarrollo; b) Filantrópicas; c) Fundaciones Privadas; d) ONG de base comunitaria o local¹¹⁰⁵.

Por otra parte, las ONG en Guatemala trabajan o actúan en torno a diversos ejes:

1. Educación e incidencia cívico-política: donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a incidir en las políticas públicas y vigilar y controlar el desempeño de las

¹¹⁰⁴ *Ibid.*, págs. 32-41.

¹¹⁰⁵ BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L., *op. cit.*, pág. 9.

instituciones y funcionarios del Estado. Aquí se incorporan las ONG de derechos humanos y de educación ciudadana.

2. Promoción de intereses colectivos: Aquí se incluyen las ONG ecológicas, culturales, de mujeres, mayas, de la población desarraigada, de campesinos, sindicales, comunitarias, cooperativas, etc. Estas organizaciones suelen también realizar acciones de incidencia en políticas públicas.

3. Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva: donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y ofrecer asistencia de servicios de educación, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, salud, organización social, etc. Estas organizaciones concentran su atención en mejorar las condiciones de vida y promover la organización comunitaria a través de métodos de cooperación y trabajo colectivo.

4. Investigación y análisis de la realidad social: aquellas organizaciones dedicadas a ofrecer estudios sobre temas de interés nacional para incidir tanto sobre el Estado como entre la sociedad. Se incluyen aquí los centros de investigación y las instituciones académicas.

En general se considera importante construir y unificar un solo concepto de Desarrollo como gremio, que se ajuste a la realidad y necesidades locales de Guatemala¹¹⁰⁶.

El MINFIN, en su portal¹¹⁰⁷, establece una clasificación de organizaciones en función de los recursos públicos que puedan recibir, distinguiendo:

1) **Asociaciones sin fines de lucro**, entre las que incluye: a) Asociaciones civiles (con fines deportivos, políticos; económicos; religiosos; sociales; profesionales, etc.), b) Comités para obras de recreo o beneficio social, c) Patronatos, y d) Fundaciones.

¹¹⁰⁶ *Ibid.* págs. 9-10.

¹¹⁰⁷ Web. del Ministerio de Finanzas, Gobierno de Guatemala, Portales Fiscales: ONG.: <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html> (Fecha consulta: 24 de abril de 2014).

2) **Asociaciones gremiales:** Colegios profesionales y sindicatos (el término comprende tanto sindicatos propiamente dichos, como organizaciones empresariales o patronales).

3) **Asociaciones Comunitarias o de Vecinos**, entre las que citan: a) Asociaciones de Vecinos; b) Asociaciones Comunitarias para el Desarrollo; c) Asociaciones de las Comunidades de los Pueblos Indígenas; d) Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), y Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES); e) Comités Educativos (COEDUCAS) y Juntas Escolares.

4) **Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD):** a) Asociación Civil; b) Fundaciones; c) las ONG.

5) **Organizaciones lucrativas**¹¹⁰⁸ : a) Cooperativas; b) Sociedad Civil¹¹⁰⁹.

En el caso de Guatemala, exponen RIVERA y BARAHONA, las formas y modalidades de organización social, permite identificar tres tipos fundamentales:

- a) Se encuentran algunas formas de organización social que se construyen bajo la égida del Estado y que se desenvuelven en función de los intereses que representan para él, como es el caso de las organizaciones sindicales, del sector público o del privado, y de las organizaciones cooperativas.
- b) Emergen organizaciones sociales, producto de coyunturas especiales y que, en función de intereses específicos, hacen valer sus reivindicaciones particulares y grupales. Este tipo de organizaciones, como las religiosas, al asumir su papel dentro de contextos sociales adversos, trascienden las funciones que las originan para involucrarse e involucrar a sus miembros en proyectos de plazos indefinidos.

¹¹⁰⁸ Según el MINFIN, las sociedades mercantiles, si bien son organizaciones con fines lucrativos, no se incluyen en esta clasificación, toda vez que por su actividad comercial no son susceptibles de recibir recursos del Estado como aportes o anticipos. Cuando reciben fondos públicos es en virtud de contrato regulado por la Ley de Contrataciones del Estado (ver: Documento: Las Organizaciones No Gubernamentales en el Régimen Jurídico Guatemalteco. Disponible en la página Web. del Ministerio de Finanzas, Gobierno de Guatemala, Portales Fiscales: ONG.: <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html> (Fecha consulta: 24 de abril de 2014)

¹¹⁰⁹ Documento: Las Organizaciones No Gubernamentales en el Régimen Jurídico Guatemalteco. Disponible en la página Web. del Ministerio de Finanzas, Gobierno de Guatemala, Portales Fiscales: ONG.: <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html> (Fecha consulta: 24 de abril de 2014).

- c) Se da una gama de organizaciones que son producto o consecuencia directa del enfrentamiento armado que se vivió en el país desde hace más de tres décadas¹¹¹⁰.

Del examen de las diferentes formas asociativas referidas por el MINFIN, se aprecia que las mismas pueden simplificarse, a efectos de estudio, de la siguiente manera: Asociaciones sin fines de lucro que agrupa a las asociaciones civiles, los comités para obras de recreo o beneficio social, los patronatos y fundaciones; las asociaciones gremiales, integradas por los sindicatos y colegios profesionales; las asociaciones comunitarias o de vecinos; las ONGD (las asociaciones y fundaciones que el MINFIN incluye junto a las ONG, son las mismas que se integran como asociaciones sin ánimo de lucro); y, finalmente las denominadas «organizaciones lucrativas» que se conforman con las cooperativas y sociedades civiles en el esquema clasificatorio del Ministerio de Finanzas.

Con relación a este tipo de organizaciones:

- a) Existe una fuerte tendencia a la legalización o formalización.
b) La población objetivo de las organizaciones es heterogénea.
c) El ámbito local es su principal espacio de acción.
d) La producción y el desarrollo son sus actividades más importantes¹¹¹¹.

4.1.1. Asociaciones sin fines de lucro.

4.1.1.a. Asociaciones civiles. El derecho de asociación, exponen DE LORENZO GARCÍA y MORO, se caracteriza por integrar dos facetas: la positiva, entendida como el derecho a asociarse libremente, y la negativa, como el derecho a no ser obligado a constituir una asociación o integrarse a alguna¹¹¹².

¹¹¹⁰ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, págs. 29-30.

¹¹¹¹ *Ibid.*, págs. 61-64.

¹¹¹² DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Las organizaciones del Tercer Sector: ordenación jurídica y funcionamiento» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012, pág. 129.

Como indican ALEMÁN BRACHO y GARCÍA SERRANO, la asociación ha venido constituyéndose en forma usual bajo la cual identificar las diversas solidaridades que al margen del Estado se vertebran. Una asociación voluntaria, desde esta concepción amplia, estaría constituida por un grupo de personas que tratan de lograr un objetivo común e independiente de la actuación del Estado y cuya afiliación sea voluntaria. No obstante, dicha definición incluiría a entidades que no son estrictamente asociaciones, como sindicatos, partidos políticos, cooperativas, etc. De ahí que se haga necesaria una definición más restringida del concepto, pudiendo provenir la misma del reconocimiento legal del mismo. Es el carácter de su actuación el que va a configurar la existencia de unas relaciones de especial interés con la administración social gubernamental, incentivándose, por parte del Estado, la colaboración de las entidades voluntarias a través de distintas fórmulas como la concesión de subvenciones, el establecimiento de exenciones fiscales, generando diversas formas de colaboración a través de contratos, convenios y conciertos, o la declaración de utilidad pública¹¹¹³.

La asociación se refiere sobre todo a una organización compuesta por una estructura formal, en la que se desarrollan relaciones de tipo secundario, aunque cabe mencionar que también subsisten relaciones informales (de tipo primario) surgidas de la interacción espontánea de personalidades y subgrupos que existen en su interior¹¹¹⁴, y que consiste en un grupo de personas, por lo menos tres, que aúnan esfuerzos para la consecución de fines de interés general o particular¹¹¹⁵.

Son elementos característicos de las asociaciones, como indican DE LORENZO GARCÍA y MORO:

- 1) **Una pluralidad de personas**, como mínimo tres, que implica necesariamente la existencia de un acuerdo voluntario entre ellas para

¹¹¹³ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, págs. 27 y 28.

¹¹¹⁴ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 34.

¹¹¹⁵ MORO, L.: «El derecho de asociación y de fundación», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L., 1ª ed., Madrid, 2009, pág. 47.

asociarse, que en general queda reflejada en el acta de constitución de la asociación.

- 2) **La carencia de ánimo de lucro.** A diferencia de la empresa no hay ganancias o dividendos a repartir entre los socios o directivos de la entidad. Los recursos económicos deben ser invertidos en el cumplimiento de la misión de la entidad y para solventar los gastos corrientes de la misma (salarios si tuviera personal remunerado, alquiler de domicilio de la entidad, pago a proveedores, entre otros).
- 3) **Idea de temporalidad o permanencia de la organización,** relacionado con la viabilidad del proyecto a poner en marcha a partir del acuerdo de voluntades¹¹¹⁶.

El fundamento de las asociaciones es siempre normativo, en el sentido de que se trata de una entidad organizada de individuos ligados entre sí por un conjunto de reglas conocidas y compartidas, que definen las tareas, los poderes y los procedimientos de los participantes, con base en determinados modelos de comportamiento aprobados oficialmente¹¹¹⁷.

MORO matiza, a la hora de diferenciar las asociaciones de las fundaciones, que ambas son organizaciones constituidas por un grupo de personas, físicas o jurídicas, que no tienen ánimo de lucro, con el propósito de atender a un fin; sin embargo, se diferencian porque las asociaciones pueden constituirse tanto para perseguir fines de interés general como de interés particular, mientras que las fundaciones solamente pueden perseguir fines que apunten al bienestar general¹¹¹⁸.

¹¹¹⁶ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Las organizaciones del Tercer Sector: ordenación jurídica y funcionamiento», *op. cit.*, pág. 129.

¹¹¹⁷ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 33. Señalan que Las asociaciones civiles (asociaciones civiles no lucrativas) constituyen la principal forma de organización social y se las identifica mayoritariamente como: Asociaciones (73,1%); Asociaciones religiosas (5,0%); Centros asistenciales y casas (3,5%); Asociaciones campesinas (3,3%); Asociaciones mayas (3,3%); Comunidades, movimientos, grupos (2,7%); Asociaciones solidaristas (2,6%); Centros de investigación (2,5%); Comisiones (1,5%); Clubes (1,4%); Patronatos (0,6%); Asociaciones de mujeres (0,4%); y Fraternidades (0,4%). (RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, págs. 34-36).

¹¹¹⁸ MORO, L.: «El derecho de asociación y de fundación», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L, 1ª ed., Madrid, 2009, pág. 46.

Sobre la base del artículo 34 CPRG, ya citado, que reconoce el derecho de las personas a asociarse en forma voluntaria, el artículo 15 CCG, en su numeral 3º, señala que son personas jurídicas las asociaciones sin finalidades lucrativas, que se proponen promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden, cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva. El último párrafo del artículo 15 indica que estas asociaciones podrán establecerse con autorización del Estado, en forma accionada, sin que, por ese solo hecho, sean consideradas como empresas mercantiles.

Por su parte el artículo 16 del CCG dispone que la persona jurídica forma una entidad civil distinta de sus miembros individualmente considerados; puede ejercer todos los derechos y contraer las obligaciones que sean necesarias para realizar sus fines y será presentada por la persona u órgano que designe la ley, las reglas de su institución, sus estatutos o reglamentos, o la escritura social.

En cuanto se refiere a la personalidad de las asociaciones civiles, establece el artículo 18 del CCG¹¹¹⁹ que las asociaciones regulan su capacidad civil por las reglas de su institución, cuando no hubieren sido creadas por el Estado, siendo esta personalidad civil efecto del acto de su inscripción en el registro del municipio en que se constituyan¹¹²⁰, sin que el acto de su inscripción convalide las disposiciones de sus estatutos que adolezcan de nulidad o sean anulables. Los artículos 438 a 440 del CCG regulaban lo concerniente a la inscripción de personas jurídicas en el Registro Civil (registro especial de Personas Jurídicas). Con la entrada en vigor de la Ley del Registro Nacional de las Personas (LRENAP), Decreto 90-2005 del

¹¹¹⁹ Este artículo fue reformado por el artículo 53 del Decreto 114-97 del Congreso de la República.

¹¹²⁰ De conformidad con el artículo 102 del Decreto 90-2005 del Congreso de la República, Ley del Registro Nacional de las Personas, que contiene la disposición transitoria decimocuarta, referida al Ministerio de Gobernación, «noventa (90) días después de cobrada vigencia la presente Ley, queda a cargo del Ministerio de Gobernación, la inscripción y registro de las personas jurídicas reguladas en los artículos del 438 al 440 del Decreto Ley 106, Código Civil y otras leyes, el que deberá recabar la información de los diferentes Registros Civiles de la República, debiendo para el efecto implementar los mecanismos y procedimientos para su inscripción, registro, archivos, así como regular todo lo concerniente a su funcionamiento; mientras tanto, dicha función continuará a cargo de los Registros Civiles de la República».

Congreso de la República, la competencia en orden al registro de estas personas corresponde al Ministerio de Gobernación (Registro de Personas Jurídicas).

El Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles¹¹²¹ (en lo sucesivo RIAC) exige en cuanto a la constitución de asociaciones civiles no lucrativas escritura pública (art. 1 RIAC), señalando los requisitos especiales que la misma deberá contener (art. 2 RIAC), así como los aspectos que, como mínimo, deben contemplar sus estatutos¹¹²², los requisitos de su inscripción registral¹¹²³ y la forma en que se ha de realizar el aviso de la inscripción¹¹²⁴.

Las asociaciones, al igual que las fundaciones, instituciones de asistencia social, cuyas finalidades sean de interés público, estarán sometidas a la vigilancia del Estado. Dichas entidades y las sociedades por acciones, podrán ser intervenidas por el Ejecutivo cuando el interés o el orden público lo requieran (art. 31, párr. segundo CCG), tal como también ordena el art. 120 CPRG cuando manifiesta que «El Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento»¹¹²⁵.

¹¹²¹Acuerdo Gubernativo 512-98 del Organismo Ejecutivo, de 29 de julio de 1998, adoptado al considerar que resulta imperativa la emisión de disposiciones que normen y establezcan los requisitos de inscripción de las asociaciones civiles en el registro civil correspondiente, tras la reforma operada en el artículo 18 del CCG por el artículo 53 del Decreto 114-91 del Congreso de la República (considerando segundo del acuerdo).

¹¹²²Según el art. 3 RIAC, el cuerpo estatutario que regirá la actuación y funcionamiento de la Asociación en su desarrollo deberá dividirse en capítulos que regularan dentro de su articulado, como mínimo los siguientes aspectos: Denominación, naturaleza, objeto, domicilio, plazo y fines; los asociados; estructura orgánica; el patrimonio y régimen económico; el régimen disciplinario; las modificaciones a los estatutos; la disolución y liquidación, y la interpretación de los estatutos.

¹¹²³Art 4 RIAC. «DE LA INSCRIPCIÓN: Las asociaciones civiles no lucrativas, para su inscripción en el registro civil del municipio donde se constituyan, deberán presentar: 1) Solicitud por escrito firmada por su representante legal; 2) Testimonio y duplicado de la escritura pública de constitución.

Si la documentación presentada, cumple con los requisitos legales, el registrador civil, procederá a practicar la inscripción correspondiente, caso contrario lo hará constar en el propio documento que devolverá debidamente razonado.

El acto de inscripción de las asociaciones que realice el Registro Civil, no convalida las disposiciones de sus estatutos que adolezcan de nulidad o que sean anulables».

¹¹²⁴El art. 5 RIAC regula el aviso que ha de dar el Registrador. La referencia al artículo 385 del CCG está derogada por el artículo 103 del Decreto 90-2005 del Congreso de la República, Ley del Registro Nacional de las Personas, correspondiendo la competencia en esta materia al Ministerio de Gobernación (artículo 102).

¹¹²⁵ Sobre la posibilidad de intervención del Estado, señala la Opinión consultiva de la CC de 17 de septiembre de 2010 (Expediente 3174-2010, Gaceta 97) que: «Los servicios públicos esenciales, como pueden ser el acceso al agua, a la electricidad, al transporte, a las comunidades, a la salud, a la educación y otros más de idéntica jerarquía, pueden ser prestados por el Estado, tanto por la administración directa y centralizada como por la indirecta y descentralizada, y también pueden ser atendidos por empresas privadas o por concesionarias. Lo importante es que, gran parte de ellos, corresponden

El grupo de asociaciones deportivas, de ocio y tiempo libre es generalmente incluida por el enfoque NPO en el sector no lucrativo ya que cumplen el PNDB, núcleo central de identificación de dicho sector para la literatura *nonprofit*. Sin embargo, en la acepción del criterio finalista de identificación de este sector, muchas de estas asociaciones deben ser claramente excluidas, ya que se trata de asociaciones formadas por élites sociales con enormes barreras de entrada para la incorporación de otros socios y que, por lo tanto, no incorporan ningún objetivo de finalidad social, aunque respeten el PNDB y movilicen voluntarios entre los propios socios. En el caso de muchos clubs de fútbol se trata de organizaciones creadas para vender espectáculos deportivos que forman parte del subsector de mercado. Aunque apliquen el PNDB y, desde esta perspectiva, formen parte del sector no lucrativo, el criterio finalista de identificación también los excluye de dicho sector¹¹²⁶.

En el ámbito cotidiano guatemalteco son muy variadas las asociaciones existentes que se pueden encuadrar aquí. Muchas de ellas coadyuban, por ejemplo, al desarrollo y cumplimiento de los ODS, como: ACEDIF¹¹²⁷, ASDESARROLLO¹¹²⁸, Asociación Casa del Niño¹¹²⁹, Asociación Estudios de Cooperación de Occidente -

a un proceso continuo e ininterrumpido, que requiere la máxima atención del Estado, para que, de encontrarse en una situación crítica, deban ser adecuadamente atendidos. Esta es una de las razones que justifica la institución de Derecho Público de la intervención administrativa del Estado, con el objeto de regularizar y garantizar la prestación de los servicios públicos definidos como esenciales». En este sentido es interesante la SCC de 28 de julio de 1989 (Expediente 93-89, Gaceta 13), al disponer: que el artículo 120 de la CPRG faculta al Estado para intervenir en caso de fuerza mayor las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, y que el artículo 31 del CCG que, igualmente, faculta al Ejecutivo para intervenir las fundaciones, instituciones, establecimientos de asistencia social y asociaciones cuyas finalidades sean de interés público, cuando el interés o el orden público lo requieran. Ambas disposiciones no establecen un marco suficientemente claro y concreto para el desarrollo de un mandato de intervención, materia que sería propia de una ley específica, en la que se establezcan los principios básicos, las normas fundamentales y los lineamientos esenciales, y el Acuerdo Gubernativo que se dictare o el reglamento, si fuere el caso, establecería las medidas necesarias para el cumplimiento del mandato legal, sin apartarse de su esencia ni de su espíritu.[...] De conformidad con lo anterior, esta Corte estima que por no existir una ley específica que regule la potestad de intervención del Estado, el ejercicio de la misma debe hacerse observando las limitaciones que la legislación positiva vigente establece, y que, de acuerdo con el espíritu de los artículos 120 de la Constitución Política y 31 del Código Civil, deben ser: I) provisionalidad de la medida; II) mantenimiento de la continuidad de los servicios; III) reconocimiento de los principios del *crusrojismo*, tales como el carácter humanitario y voluntario, su imparcialidad, neutralidad e independencia; IV) consecuentemente, que la intervención debe limitarse a la administración de la entidad, con la finalidad de normalizar su funcionamiento.

¹¹²⁶ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 20.

¹¹²⁷ ACEDIF. Sitio Web: <http://www.acedif.org/index.htm>

¹¹²⁸ ASDESARROLLO. Sitio Web: <http://www.asdesarrollo.org/index.html>

¹¹²⁹ Asociación Casa del Niño. Sitio Web: <http://www.caniguatemala.org/casadelnino/>

ECO-¹¹³⁰, o Asociación HODE¹¹³¹, según informa la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios No Gubernamentales de Guatemala (ASINDES)¹¹³².

Seguidamente se realiza una breve referencia a las iglesias de cualquier culto y a las universidades. Por lo que se refiere a las primeras, la CPRG, en su artículo 37, les reconoce personalidad jurídica¹¹³³, si bien en el texto constitucional se observa diferencia de tratamiento entre la Iglesia Católica y el resto de iglesias y cultos, pese a ser Guatemala un Estado aconfesional (artículo 36 CPRG), y es que a la primera se le reconoce directamente personalidad jurídica, mientras que el resto de ellas el reconocimiento de su personalidad se realizará conforme a las reglas de su institución; obteniendo la Iglesia Católica un tratamiento diferenciado en cuanto a la propiedad de bienes inmuebles (párrafo segundo del artículo 37 CPRG)¹¹³⁴.

El CCG (artículo 15, 1º) las considera personas jurídicas, siendo capaces para adquirir y poseer bienes y disponer de ellos, siempre que los destinen a fines religiosos, de asistencia social o a la educación, determinándose su personalidad por las reglas de su institución (artículo 17 CCG).

¹¹³⁰ **Asociación Estudios de Cooperación de Occidente (ECO)**. Sitio Web: <http://www.asociacioneco.org.gt/>

¹¹³¹ **Asociación HODE**. Sitio Web: <http://hogarydesarrollo.org/sitio/>

¹¹³² **Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios No Gubernamentales de Guatemala (ASINDES)**. Disponible en <http://asindesgt.org/index.php> (Fecha de consulta, 28.11.2016).

¹¹³³ Artículo 37 CPRG. «Personalidad jurídica de las iglesias. Se reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia Católica. Las otras iglesias, cultos, entidades y asociaciones de carácter religioso obtendrán el reconocimiento de su personalidad jurídica conforme las reglas de su institución y el Gobierno no podrá negarlo si no fuere por razones de orden público.

El Estado extenderá a la Iglesia Católica, sin costo alguno, títulos de propiedad de los bienes inmuebles que actualmente y en forma pacífica posee para sus propios fines, siempre que hayan formado parte del patrimonio de la Iglesia Católica en el pasado. No podrán ser afectados los bienes inscritos a favor de terceras personas, ni los que el Estado tradicionalmente ha destinado a sus servicios.

Los bienes inmuebles de las entidades religiosas destinados al culto, a la educación y a la asistencia social, gozan de exención de impuestos, arbitrios y contribuciones».

¹¹³⁴ Sobre la libertad de culto (artículo 36 CPRG), la personalidad jurídica de las iglesias (artículo 37 CPRG), las asociaciones de carácter religioso (artículos 15-1º y 17 CCG) ver la SCC de 19 de mayo de 1993, dictada en el Expediente 471-92, Gaceta 28) en amparo promovido por Salomé Moisés Colop Ordóñez, Vicente Son Alvarado y Guillermo Danilo Villatoro Reyes, contra el Sínodo Evangélico Presbiteriano «Sur Oeste» y el Director Administrativo del Colegio Evangélico «La Patria» de Quetzaltenango.

En cuanto se refiere a las universidades, la CPRG reconoce la personalidad jurídica de la Universidad de San Carlos de Guatemala (artículo 82 CPRG¹¹³⁵) y del resto de universidades privadas del país (artículo 85 CPRG¹¹³⁶), siéndoles en lo demás aplicable lo ya dicho con relación a las asociaciones.

4.1.1.b. Comités para obras de recreo o beneficio social y patronatos. Entre ellas cabe mencionar: asociaciones solidarias, centros de investigación, clubes, fraternidades y patronatos, que RIVERA y BARAHONA definen como: «agrupaciones de trabajadores unidos para ayudarse mutuamente y llegar a tener un capital con el ahorro de todos y con la participación de la empresa o patrono»¹¹³⁷. Están dirigidas y administradas por los mismos trabajadores, tienen personalidad jurídica propia y son de afiliación y retiro voluntario. El capital con que cuentan está constituido por un porcentaje del salario del trabajador, más un porcentaje similar por parte de la empresa, los cuales son administrados por una junta directiva y utilizados en programas específicos de crédito, servicio e inversiones. En términos cuantitativos, las organizaciones solidarias en Guatemala se han fortalecido como alternativas de organización obrera clásica (sindicalismo público y privado).

Los centros de investigación son organizaciones sociales cuyos fines se centran en procesos de análisis, investigación y comprensión de cierto tipo de fenómenos naturales, ecológicos, económicos, políticos, culturales, sociales.

¹¹³⁵Artículo 82 CPRG. «Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales».

¹¹³⁶Artículo 85 CPRG. «Universidades privadas. A las universidades privadas, que son instituciones independientes, les corresponde organizar y desarrollar la educación superior privada de la Nación, con el fin de contribuir a la formación profesional, a la investigación científica, a la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales. Desde que sea autorizado el funcionamiento de una universidad privada, tendrá personalidad jurídica y libertad para crear las facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio».

¹¹³⁷ RIVERA y BARAHONA presentan aquí la definición dada a las asociaciones solidaristas en el VI Congreso Solidarista: Ruta de Libertad y Progreso. Costa Rica, julio de 1990, pág. 4. (RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 35).

Las comisiones son instancias burocráticas integradas por varias personas destacadas para cumplir coyunturalmente una «misión» específica, mientras que se entienden por clubes los conjuntos de personas que en la mayoría de los casos participan de las mismas ideas y que, por regla general, se reúnen en un lugar fijo. Un club está expresamente organizado y la admisión de nuevos miembros está regulada por condiciones determinadas. A diferencia de otras organizaciones, el club no tiene interés en que aumente constantemente el número de miembros, por el contrario, ofrece a sus asociados la garantía de la exclusividad. Generalmente los fines que le dan origen son recreativos, literarios, deportivos y científicos.

Las fraternidades son organizaciones constituidas por miembros que a partir de una o más características en común (por ejemplo, la procedencia regional), despliegan una serie de actividades para satisfacer los intereses del grupo y de poblaciones-objetivo específicas.

Por último, los patronatos son organizaciones cuyas funciones y fines pueden ser de índole caritativos y benéficos (dirigidos hacia grupos considerados como grupos en riesgo), y sociales y culturales (dirigidos hacia sectores diversos). Este tipo de organización se caracteriza por la promoción y ejecución de actividades cuya finalidad es la captación de recursos económicos en beneficio de terceros¹¹³⁸.

A ellos se refiere el artículo 15-3º inciso final del CCG, cuando dice que son personas jurídicas los comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social creados o autorizados por la autoridad correspondiente, que se consideran también como asociaciones, siéndoles de aplicación, en todo lo demás, lo ya expuesto al tratar de estas.

4.1.1.c. Fundaciones. Pueden ser definidas, con RIVERA y BARAHONA, como organizaciones dedicadas a cumplir y continuar la voluntad de la persona o grupos que las erigen, y que pueden ser dedicadas a la beneficencia, la investigación, la

¹¹³⁸ *Ibid.*, págs. 34-36.

enseñanza, el desarrollo social y tecnológico, etc.¹¹³⁹ MORO, en términos similares a como lo hace la ley española 50/2002 de 27 de diciembre de 2002 de fundaciones, las define como organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de un fin de interés general¹¹⁴⁰.

En su concepción genérica consisten en patrimonios afectos a un fin de interés social o general y cuyos beneficios no se reparten entre sus propietarios. El enfoque suele incluirlas dentro del sector no lucrativo y a menudo tiende a considerarlas como entidades representativas del mismo¹¹⁴¹.

La fundación, señala CABRA DE LUNA, nace de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad, como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa -el Protectorado- para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y recta administración de los bienes que la forma¹¹⁴². Al Estado, como parte integradora de esa función de

¹¹³⁹ *Ibid.*, pág. 36.

¹¹⁴⁰ MORO, L., «El derecho de asociación y de fundación», *op. cit.*, pág. 46.

¹¹⁴¹ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 18. Ver también: GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: «Objeto y alcance de la Ley de Fundaciones. Concepto de fundación. Fines y beneficiarios. Aplicación de la Ley y figuras especiales», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005, págs. 33-37. En el mismo sentido DE LORENZO GARCÍA y MORO indican que la fundación es una persona jurídica organizada para explotar y administrar un patrimonio de forma duradera con el fin de desarrollar una misión de interés general, siendo el fin el elemento identificador de la fundación. Sin fin no podría existir nunca persona jurídica fundacional. Por eso el fin es «la ley suprema de la fundación». Se podría decir que cumple una triple función: el para qué, el por qué y el cómo de la fundación. La fundación surge de la afectación que hace el fundador de un patrimonio o conjunto de bienes y derechos a la realización de ese fin de interés general. La dotación mínima inicial debe ser suficiente y adecuada para el cumplimiento de los fines fundacionales. Es necesaria, por último, una organización que esté dirigida a la consecución del fin fundacional, el Patronato u órgano de gobierno de la fundación. (DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Las organizaciones del Tercer Sector: ordenación jurídica y funcionamiento», *op. cit.*, pág. 148).

¹¹⁴² CABRA DE LUNA, M.A.: «El derecho de fundación en la Constitución» CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 47, noviembre, 2003, pág. 227. El propio CABRA DE LUNA, citando a TOMÁS y VALIENTE así como a ROCA ROCA, dice que las notas que el legislador debe respetar a la hora de legislar sobre el contenido esencial del derecho de fundación, son: a) El derecho a fundar implica el de creación de una persona jurídica: la fundación que se configura como un sujeto de derecho con capacidad general suficiente; b) El fin de la fundación ha de ser de interés

protectorado, corresponderá velar por el efectivo cumplimiento de la voluntad del fundador para lograr la máxima rentabilidad social¹¹⁴³.

Por tanto, según DE LORENZO GARCÍA y MORO, se trata de:

1. Personas jurídicas creadas por un fundador (persona física o jurídica, pública o privada)¹¹⁴⁴.
2. Disponen del destino de bienes al servicio de una finalidad general¹¹⁴⁵.
3. Tradicionalmente se han destacado tres elementos básicos de la fundación:
 - Fin: elemento identificador de la fundación, el motivo de su existencia y el móvil que impulsa todas sus acciones a lo largo de su vida. El fin condiciona toda la vida de la fundación y debe perseguir el interés general.

general, lo cual no excluye la idea del beneficio patrimonial, pero sí la del lucro como fin real de la fundación. De otro lado el legislador no puede variar una finalidad que siga siendo posible, lícita y de interés general, ni prohibir su realización; c) La Constitución no delimita cuáles serán los fines de interés general, por lo que su determinación queda a la voluntad del fundador, pero siempre de interés general, concepto contrario al de interés particular, en consecuencia, las fundaciones deben beneficiar a colectividades genéricas de personas; d) Las fundaciones deberán ser estimuladas desde la legislación dado que cumplen intereses sociales o generales dignos de fomento y estímulo en un Estado social de Derecho y llevan a la práctica la función social de la propiedad; y e) Supuesto todo lo anterior, el legislador debe respetar en principio la voluntad organizativa del fundador porque el derecho a fundar implica que el fundador puede imponer las normas por las que ha de regirse la persona jurídica por él creada, lo cual es compatible con ciertos mínimos legales organizativos establecidos de manera cautelar y flexible por el legislador (CABRA DE LUNA, M.A.: «El derecho de fundación en la Constitución», *op. cit.*, pág. 235).

¹¹⁴³ ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M., *op. cit.*, pág. 28.

¹¹⁴⁴ Por lo que se refiere a la constitución de las fundaciones, un examen de Derecho comparado pone de manifiesto que hay ordenamientos que hacen depender la adquisición de la personalidad jurídica por la fundación de un acto de la autoridad pública que la concede en cada caso, acogiendo el llamado sistema de reconocimiento específico o de concesión, como por ejemplo el Derecho alemán (Parágrafo 80 del BGB), el italiano (art. 12 del Código Civil Italiano, derogado por el artículo 11,a) d. P.R., 10 de noviembre de 2000), el francés (art. 18 de la Ley de 23 de junio de 1987) o el portugués (art. 158.2 del Código Civil Portugués). En cambio, hay otros ordenamientos que acogen el sistema de libre constitución, establecen la adquisición automática de la personalidad jurídica si se cumplen determinados requisitos establecidos por la ley para todos los casos, sin que sea necesaria la intervención de la autoridad pública, así el sistema que rige el Derecho sueco. Finalmente, hay Derechos que, adoptando un sistema de reconocimiento por disposiciones normativas, exigen para la adquisición de la personalidad jurídica que, una vez cumplidos los requisitos legales, se lleve a cabo la inscripción en un registro público, como en el Derecho suizo (CAFARENA LAPORTA, J.: «La constitución de las fundaciones», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005, págs.69 a 71).

¹¹⁴⁵ Los beneficiarios de la fundación son uno de los elementos subjetivos que necesariamente forman parte del ejercicio del derecho de fundación (GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *op. cit.*, pág. 56).

- Patrimonio¹¹⁴⁶: La fundación surge con la afección que hace el fundador de un patrimonio o conjunto de bienes y derechos a la realización de ese fin de interés general.
- Organización¹¹⁴⁷: es necesaria una organización que esté dirigida a la consecución del fin fundacional. El patronato u órgano de gobierno de la fundación se rige por las reglas establecidas por el fundador en los estatutos¹¹⁴⁸.

En cuanto a la capacidad, explica CAFARENA LAPORTA, es difícil encontrar en los textos legales un recepto que se refiera a la capacidad para fundar. Sin embargo, esta ausencia de normas específicas no ha planteado grandes dificultades para afrontar la cuestión acudiendo a la normativa general sobre la capacidad de las personas físicas y jurídicas. Y partiendo de dicha normativa se afirma la posibilidad de crear fundaciones tanto las personas físicas como las jurídicas. En cuanto a las primeras, se entiende que deberían tener capacidad de obrar plena si la constitución

¹¹⁴⁶ En la actualidad, incluso en los ordenamientos en que sus textos legales no aluden de modo expreso al patrimonio como elemento esencial del concepto de fundación, la doctrina es casi unánime en concluir que es un elemento necesario de la persona jurídica fundacional, llegando a esta conclusión por razones de orden lógico y dogmático, bien por razones prácticas (CAFARENA LAPORTA, J.: «La dotación» en *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo* (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005, pág. 200). Ver también, por lo que se refiere al patrimonio: *Ibid.*, pág. 41. MORO, al tratar del patrimonio de la fundación, descompone su composición en los siguientes términos: 1) Dotación, que se integra por: a) la dotación inicial, aportada por el fundador o terceras personas; b) bienes y derechos de contenido patrimonial, que se aporten en tal concepto por el fundador o terceros; y c) bienes y derechos que se afecten por el patronato con carácter permanente a los fines fundacionales. 2) Bienes y derechos vinculados directamente a los fines fundacionales sin carácter permanente. 3) Los demás bienes y derechos, así como las obligaciones (MORO, L., «El derecho de asociación y de fundación», *op. cit.*, pág. 90).

¹¹⁴⁷ La creación de otros órganos, junto al patronato, en una fundación no puede separarse de las características singulares de esta última. Una estructura orgánica compleja, con independencia del significado que quepa dar a tal término sólo puede predicarse de grandes fundaciones, con una actividad relevante en el contexto de una determinada sociedad o país. Fundaciones provistas de una importante dotación y presentes, a la vez, en el acontecer social cotidiano, o, quizá también, fundaciones que desarrollen actividades empresariales, sin perjuicio del cumplimiento de su fin de interés general. En estas últimas, en particular, la existencia de una actividad empresarial integrada en la persona jurídica fundacional o la participación relevante en el capital de las sociedades mercantiles condicionan significativamente el funcionamiento de la propia fundación, y por la propia naturaleza de las cosas obligan a disponer de una estructura orgánica que dé cuenta suficiente de la realidad fundacional. Las fundaciones de mediana o pequeña dimensión o, en su caso, ajenas a toda actividad empresarial, desarrollarán su actividad razonablemente bien con la sola presencia del patronato, completado, en su caso, con el otorgamiento de poderes o, a lo sumo, con la delegación de ciertas facultades a uno o más de sus miembros (EMBID IRUJO, J. M.: «Gobierno de la fundación», en *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo* (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005, pág. 234).

¹¹⁴⁸ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Las organizaciones del Tercer Sector: ordenación jurídica y funcionamiento», *op. cit.*, pág. 147.

de la fundación se lleva a cabo por acto *inter vivos*, y capacidad para testar si es a través de un acto *mortis causa*. Además, se estima que no cabe que los representantes legales puedan en su nombre constituir la fundación. Por lo que se refiere a las personas jurídicas, se reconoce sin más la posibilidad de que las privadas, incluidas las que persiguen un fin lucrativo, creen fundaciones, y en cuanto a las personas jurídicas públicas si bien domina la misma opinión, se manifiestan algunas objeciones, sobre todo a la posibilidad de que ellas solas constituyan una fundación¹¹⁴⁹.

La cuestión metodológica a plantear sería la siguiente: ¿procede incluir en el sector no lucrativo a las fundaciones ubicadas en el subsector de mercado? Siguiendo el enfoque NPO que utiliza el PNDB sí que deben ser incluidas. Sin embargo, de acuerdo con el criterio finalista de las entidades no lucrativas (organizaciones de servicio creadas para satisfacer necesidades sociales) habría que excluirlas de dicho sector. Por el contrario, las fundaciones que son productores no de mercado privados y que forman parte de las ISFLSH sí procede incluirlas en el sector no lucrativo, tanto desde la perspectiva del criterio finalista como desde el enfoque NPO. Por último, las fundaciones que están controladas por las administraciones públicas o por el sector empresarial no formarían parte del sector no lucrativo desde la perspectiva del enfoque NPO al no cumplir el requisito de la independencia y autogobierno. Sin embargo, las fundaciones controladas por el sector empresarial de la economía social tendrían la misma consideración que dichas empresas desde la perspectiva del criterio finalista de identificación del sector no lucrativo¹¹⁵⁰.

En conclusión, como señala GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, el de fundación es un derecho de libertad. Su fundamento reside en la autonomía de la voluntad, que se vincula a la afectación de un patrimonio y a la atención de unos fines, también decididos por el fundador¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁹ CAFARENA LAPORTA, J.: «La constitución de las fundaciones», *op. cit.*, pág.79.

¹¹⁵⁰ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 19.

¹¹⁵¹ GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *op. cit.*, pág. 40.

Dentro de las fundaciones merecen ser consideradas específicamente las **fundaciones cívicas**, que JIMÉNEZ ESCOBAR define como las organizaciones solidarias que trabajan por el desarrollo y bienestar de una comunidad local, utilizando fundamentalmente recursos económicos y personales de la propia comunidad, y con una arquitectura organizativa caracterizada tanto por una estructura de gobierno nítida, centralizada y significativa como por unos procesos abiertos, participativos y transparentes¹¹⁵².

Las fundaciones cívicas¹¹⁵³ se caracterizan por los siguientes rasgos:

1. Tienen por finalidad mejorar la calidad de vida en un área geográfica determinada.
2. Son independientes del control o la influencia de otras organizaciones, gobiernos o donantes.
3. Están regidas por un órgano constituido por ciudadanos que reflejan ampliamente las comunidades a las que sirven.
4. Otorgan donaciones a otros grupos de carácter no lucrativo para abordar toda una serie necesidades emergentes y cambiantes en la comunidad.
5. Aspiran a establecer unos recursos permanentes para la comunidad, casi siempre a través de la creación de fondos aportados por un amplio abanico de donantes,

¹¹⁵²JIMÉNEZ ESCOBAR, J.: «Nuevas realidades en el Tercer Sector: Las aportaciones jurídico-organizativas de las fundaciones cívicas». *Revista de Estudios Cooperativos* (REVESCO), núm. 110, primer cuatrimestre 2013, pág. 178. Adquieren su singularidad como fundación por las siguientes notas: a) En cuanto a sus fines, son genéricos y están enfocados a una comunidad local. b) En cuanto a sus recursos, son de procedencia eminentemente local, tendencialmente crecientes, de origen múltiple los patrimoniales, y de gran importancia y significación los personales, y c) En cuanto a la organización, la estructura de gobierno debe ser significativa y los procesos participativos, colaborativos y transparentes (*Ibid.*, págs. 176-177).

¹¹⁵³ En España las fundaciones cívicas no nacieron con conciencia de su identidad, sino que se trata de unas entidades que por presentar una serie de características específicas han sido identificadas con posterioridad como fundaciones cívicas, sobre todo por el impulso de la Fundación Bertelsmann. En el momento actual son las ocho siguientes: la Fundació Tot Raval, en la ciudad de Barcelona; la Fundació Ciutat de Valls, provincia de Tarragona; la Fundación Maimona, provincia de Badajoz; la Fundación Novessendes7, en Betxí, provincia de Castellón; la Fundació Horta Sud, en Torrent, provincia de Valencia; la Fundación Cáceres Capital; la Fundació d' Entitats Culturals, en Badia del Valles, provincia de Barcelona, y la Fundación Ciudad de Sigüenza, en la provincia de Guadalajara. Estas entidades y otras fundaciones forman parte de la Red Española de Fundaciones Cívicas (La Red está formada por fundaciones cívicas certificadas, pero también por fundaciones que, sin cumplir todavía los requisitos necesarios para ser calificadas como tales, quieren dar los pasos necesarios para llegar a serlo. En esta situación se encuentran la Fundación Ciudad Rodrigo 2006 (Salamanca), la Fundación Igualdad Ciudadana (Cáceres) y la Fundación Galicia Sustentable (*Ibid.* 166-167).

que incluye a ciudadanos, corporaciones y gobiernos locales, y otras ONL y empresas.

6. Prestan servicios a la medida de los intereses y capacidad de aportación de los donantes.

7. Ayudan a los donantes a lograr sus metas filantrópicas y de beneficencia.

8. Participan en actividades asociativas y de liderazgo de la comunidad y actúan como catalizadores, convocantes, colaboradores y coordinadores para resolver problemas e impulsar soluciones en asuntos importantes de la comunidad.

9. Cuentan con unas políticas y prácticas abiertas y transparentes en todos los aspectos de su actividad.

10. Responden ante la comunidad informando regularmente a la población en general sobre sus objetivos, actividades y situación financiera.

Con las características citadas puede vislumbrarse una lógica organizativa específica con respecto a sus fines, recursos, actuaciones, estructura y procesos¹¹⁵⁴.

¹¹⁵⁴ JIMÉNEZ ESCOBAR caracteriza a las fundaciones cívicas con base en el informe *The Growth of Community Foundations Around the World. An examination of the vitality of the community foundation movement, Council on Foundations. Ibid.*, págs. 167-169. La hibridación que se presenta en el diseño organizativo de las fundaciones cívicas produce una serie de virtualidades tanto para la organización como para el conjunto de entidades afines (TS), las más significativas son:

1. La forma jurídica de fundación facilita, desde el primer momento, y a diferencia de las asociaciones, la percepción de que se trata, indudablemente, de una entidad que persigue fines de interés general, lo que puede suponer un mayor reconocimiento social y jurídico.
2. La necesidad de una dotación inicial en las fundaciones favorece que haya necesariamente unos recursos económicos mínimos de partida.
3. La libertad y flexibilidad para configurar la composición del patronato conforme a los criterios que se consideren más pertinentes en lo concerniente al número de sus miembros y a su perfil, junto a la existencia de una estructura de gobierno claramente definida en la legislación en cuanto a sus competencias supremas (las atribuidas legalmente al patronato) y régimen de responsabilidades (de los patronos), contribuye a un proceso más claro, ágil, eficiente y eficaz para la toma de decisiones del que existe en los modelos asamblearios de las asociaciones.
4. La misión abierta que caracteriza a este tipo de entidades lleva a que la concreción de los fines genéricos deba realizarse, en cada momento, por un patronato que refleja en su composición, por tratarse de una fundación cívica, a la comunidad diversa.
5. El carácter significativo que debe concurrir en los miembros que componen el patronato, de tal forma que refleje suficientemente a la comunidad local, aporta una información y criterios de decisión plurales.
6. Que la cultura organizativa y los procesos tengan que responder a dinámicas participativas y de cooperación, tanto hacia el interior de la entidad como en la colaboración con otras entidades, contribuye a lograr sinergias y a alinear

Las fundaciones, son reconocidas como personas jurídicas en el artículo 15-2º del CCG, siéndoles de aplicación lo anteriormente reseñado al tratar de las asociaciones. Por su parte el artículo 20 del CCG señala que las fundaciones se constituirán por escritura pública o por testamento, que en el instrumento de fundación debe indicarse el patrimonio efectivo y el fin a que se destina y la forma de administración; que la autoridad respectiva aprobará el funcionamiento de la fundación si no fuere contraria a la ley, y a falta de disposiciones suficientes, dictará las reglas necesarias para dar cumplimiento a la voluntad del fundador, correspondiendo al Ministerio Público vigilar que los bienes de las fundaciones se empleen conforme a su destino.

En caso de que el fin de la fundación no fuere realizable, o si resultaran insuficiente los bienes para la finalidad propuesta, o se hiciera oneroso su mantenimiento, dispone el artículo 21 CCG que, probados tales extremos ante el juez de primera instancia competente, será incorporado el patrimonio de la fundación a otra institución que persiga fines análogos, salvo que el fundador hubiera dispuesto cosa distinta.

En cuanto a la vigilancia que sobre ellas realiza el Estado y su potestad de intervenirlas (art. 31, párr. 2 CCG), se reitera lo señalado al respecto al tratar de las asociaciones. En el caso de fundaciones extranjeras, estas quedan sujetas a las mismas reglas, en cuanto a su aprobación y funcionamiento (artículo 21 CCG).

En Guatemala el número de fundaciones es muy elevado. Entre las que ayudan al cumplimiento de los ODS, cita ASINDES¹¹⁵⁵ a: Cáritas Arquidiocesana de Guatemala¹¹⁵⁶, Fundación contra el Hambre (FH)¹¹⁵⁷, Fundación del Centavo

esfuerzos y recursos diversos en la consecución de los fines de la entidad, a empoderar a otras entidades del TS y a generar alianzas que coadyuvan a generar capital social y redes de gobernanza en el ámbito local (*Ibid*, págs. 179-181).

¹¹⁵⁵ Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios No Gubernamentales de Guatemala (ASINDES), *op. cit.*

¹¹⁵⁶ Cáritas Arquidiocesana de Guatemala (<http://caritasarquidiocesana.org/>).

¹¹⁵⁷ Fundación contra el Hambre (FH) (<http://www.fundacioncontraelhambre.org/> y <http://www.fhguatemala.org/>).

(FUNDACEN)¹¹⁵⁸, Fundación Guatemalteca para el Desarrollo «Carroll Behrhorst»¹¹⁵⁹, Fundación Shalom Guatemala¹¹⁶⁰, o Fundemix¹¹⁶¹.

También existen fundaciones vinculadas a grupos empresariales o a empresarios destacados que coadyuban al EB, como la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)¹¹⁶²; si bien, en su mayoría, la actividad que despliegan tales fundaciones se encuadra más en la responsabilidad social empresarial: Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR)¹¹⁶³, Fundación Sergio Paiz (FUNSEPA)¹¹⁶⁴ o Fundación Castillo Córdoba¹¹⁶⁵. Muchas tienen como objetivo el apoyo a grupos vulnerables, como la Fundación Azteca Guatemala¹¹⁶⁶, la Fundación Guatemalteca para Niños con Sordoceguera Alex Fundal¹¹⁶⁷ o la Fundación Sobrevivientes¹¹⁶⁸; otras, trabajan en la lucha contra la impunidad y la construcción del Estado de

¹¹⁵⁸ **Fundación del Centavo (Fundacen)** (<http://catalunya.oikocredit.es/es/que-hacemos/las-organizaciones-que-apoyamos/las-organizaciones-que-apoyamos-detail/10774/fundacion-del-centavo> y <http://fundacen.org.gt/st/>).

¹¹⁵⁹ **Fundación Guatemalteca para el Desarrollo «Carroll Behrhorst»** (<http://www.fundacionbehrhorst.org/>).

¹¹⁶⁰ **Fundación Shalom Guatemala** (<http://www.theshalomfoundation.org/> y <http://asindesgt.org/index.php>).

¹¹⁶¹ **Fundemix** (<http://www.fundemix.org.gt/>).

¹¹⁶² **Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)**. Es una entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Sitio Web: <http://www.fundesa.org.gt/cms/>

¹¹⁶³ **Fundación del azúcar (FUNDAZUCAR)**, promovida por Azúcar de Guatemala (ASAZGUA), que es la asociación de azucareros de Guatemala, que promueve un modelo de inversión social basándose en tres grandes áreas y alineándose a los ODS, impulsados por la ONU: Programas del área educativa, centrados en mujeres, jóvenes, profesores y directores de escuela para un mejor desarrollo de técnicas y autosuficiencia. El programa de fortalecimiento municipal se enfoca en líderes comunitarios, COCODES y autoridades municipales. El programa de salud se enfoca con la Unidad de Salud Autofinanciable como parte de un convenio con el Ministerio de Salud para el usufructo de consulta externa del Hospital Nacional de Escuintla. Sitio WEB: <http://www.azucar.com.gt/>

¹¹⁶⁴ **Fundación Sergio Paiz (FUNSEPA)**. Entidad sin fines de lucro, fundada en memoria del empresario Sergio A. Paiz Andrade, dedicada a la educación como un medio para el desarrollo sostenible en la región centroamericana. Sitio Web: <http://www.funsepa.org>

¹¹⁶⁵ **Fundación Castillo Córdoba**: Organización privada, fundada por Cervecería Centro Americana, S.A. en honor a sus fundadores, benéfica, de carácter no lucrativo, ejecutora de las políticas de responsabilidad social de la empresa. Sitio Web: www.fundacioncastillocordova.org

¹¹⁶⁶ **Fundación Azteca Guatemala**. Su principal misión es apoyar a los grupos más vulnerables de la sociedad para mejorar sus condiciones de vida y trabajar por la ecología del país. Sitio Web: <http://www.fundacionaztecaguatemala.org>

¹¹⁶⁷ **Fundación Guatemalteca para Niños con Sordoceguera Alex Fundal**. Institución privada, no lucrativa, dedicada a crear y fortalecer vínculos de comunicación para las personas con sordoceguera y retos múltiples. Sitio Web: www.fundal.org.gt

¹¹⁶⁸ **Fundación Sobrevivientes**. ONG no lucrativa y no gubernamental y sin intereses políticos o religiosos. Conformada por mujeres sobrevivientes de todo tipo de abuso que apoya a mujeres y niñas que sufren maltrato siendo golpeadas, violadas o víctimas de intento de femicidio. Sitio Web: www.sobrevivientes.org

Derecho, como la Fundación Myrna Mack¹¹⁶⁹; o en la educación, como la Fundación Ramiro Castillo Love¹¹⁷⁰.

4.1.2.- Asociaciones gremiales.

Este tipo de organizaciones se identifica como una forma de congregación organizacional determinada por la actividad económica, política, social y cultural de sus miembros.

Existe una corriente de pensamiento en el ámbito de la economía social que considera la conveniencia de excluir a las asociaciones representativas de carácter sindical, empresarial y profesional, así como a los partidos políticos del sector no lucrativo ya que la actividad que realizan no es productora de bienes y servicios, sino que desarrollan una función representativa, reivindicativa y defensora de derechos. Sin embargo, el enfoque NPO considera la actividad de estas organizaciones como la producción de un servicio y las incluye en el sector no lucrativo. Así lo hace el proyecto internacional Johns Hopkins, el cual incluye explícitamente entre sus 12 grandes sectores de actividad a estas organizaciones¹¹⁷¹.

En Guatemala los gremios representan el 8% de las organizaciones de segundo grado (Ejemplo: Gremial de exportadores de Productos No Tradicionales, gremial de Trigueros de Occidente)¹¹⁷².

Conforman esta clase de ONG, en la terminología usada en la legislación guatemalteca, los colegios profesionales y los sindicatos. A ambos grupos les son de aplicación las disposiciones contenidas en los artículos 15 y 18 del Código Civil,

¹¹⁶⁹ **Fundación Myrna Mack.** Trabaja en la elaboración de estudios y propuestas orientadas a impulsar la lucha contra la impunidad, la construcción del Estado de Derecho en Guatemala y la consolidación de la paz y la democracia. Sitio Web: <http://www.myrnamack.org.gt/>

¹¹⁷⁰ **Fundación Ramiro Castillo Love.** Sitio Web: <http://www.frcl.org.gt/>

¹¹⁷¹ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, págs. 19-20.

¹¹⁷² RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.* pág. 40.

ya referidos anteriormente al tratar de las asociaciones, y sus propias normas específicas.

4.1.2.a. Colegios profesionales. Como señala MELGAREJO ARMADA, un colegio profesional es una asociación de carácter gremial integrada por quienes ejercen las llamadas profesiones liberales. Las finalidades de los colegios profesionales son la ordenación del ejercicio de las profesiones respectivas, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. El colegio debe velar por el cumplimiento de una buena labor profesional, donde la práctica ética del trabajo se constituya como uno de los principios comunes que ayudan a definir los estatutos de cada corporación¹¹⁷³.

En Guatemala se ha concedido una extraordinaria importancia a la colegiación obligatoria de los profesionales universos, y la CC ha destacado que «la numerosa referencia que la Constitución Política y las leyes constitucionales hacen del sector profesional, y su consiguiente obligatoriedad de colegiación para que su actividad tenga efectos relevantes, no es usual en otros sistemas, lo que revela la valoración que el constituyente guatemalteco le dio a los profesionales universitarios, protegiendo el ejercicio de la carrera en la misma medida que les exige una participación más protagónica en el desarrollo nacional, al punto que intervienen, como colegio, en la formación de órganos vitales de la arquitectura del Estado»¹¹⁷⁴.

Así la CPRG contempla la colegiación obligatoria, señalando, primero en el artículo 34 CPRG, tras reconocer el derecho a la libre asociación, que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares, siendo la excepción el caso de la colegiación obligatoria.

¹¹⁷³ MELGAREJO ARMADA, J.: «Instituciones Mutualistas: La ONCE, el Movimiento Mutual, Organizaciones de Empresarios y Trabajadores» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010. Pág. 219.

¹¹⁷⁴ SCC de 2 de noviembre de 2010, dictada en los expedientes acumulados 957-2009 y 1051-2009, Gaceta 98. En el mismo sentido también la SCC de 10 de diciembre de 1997, Expediente 1434-1996, Gaceta 46.

Más adelante, el artículo 90 CPRG¹¹⁷⁵ se refiere directamente a la colegiación profesional, señalando que esta es obligatoria y tendrá por fines tanto la superación moral, científica, técnica y material de las profesiones universitarias, cuanto el control de su ejercicio. En idénticos términos trata la obligatoriedad de la colegiación el artículo 1, párrafo primero del Decreto Ley número 62-91 del Congreso de la República, Ley de Colegiación Profesional Obligatoria¹¹⁷⁶ (LCPO).

Los colegios profesionales son asociaciones gremiales no lucrativas, esencialmente apolíticas, con personalidad jurídica y patrimonio propio¹¹⁷⁷, que funcionarán de conformidad con las normas de la LCPO, sus propios estatutos y reglamentos. Tendrán su sede en la ciudad de Guatemala, o en cualquier otro lugar de la República, pudiendo establecer subsedes, agencias o sucursales, que han de atender el cumplimiento de sus fines principales¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁵Artículo 90 CPRG: «Colegiación profesional. La colegiación de los profesionales universitarios es obligatoria y tendrá por fines la superación moral, científica, técnica y material de las profesiones universitarias y el control de su ejercicio. Los colegios profesionales, como asociaciones gremiales con personalidad, funcionarán de conformidad con la Ley de Colegiación Profesional Obligatoria y los estatutos de cada colegio se aprobarán con independencia de las universidades de las que fueren egresados sus miembros.

Contribuirán al fortalecimiento de la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y a los fines y objetivos de todas las universidades del país.

En todo asunto que se relacione con el mejoramiento del nivel científico y técnico cultural de las profesiones universitarias, las universidades del país podrán requerir la participación de los colegios profesionales».

¹¹⁷⁶Artículo 1 LCPO. «Obligatoriedad y ámbito. La colegiación de los profesionales Universitarios es obligatoria y tiene por fines la superación moral, científica, técnica, cultural y económica y material de las profesiones universitarias y el control de su ejercicio, de conformidad con las normas de esta ley. Se entiende por colegiación la asociación de graduados universitarios de las respectivas profesiones en entidades respectivas, de conformidad con las disposiciones de esta ley. Deben colegiarse: a) Todos los profesionales egresados de las facultades de las universidades autorizadas para funcionar en el país y que hubieren obtenido título que habilite para el ejercicio de una profesión, por lo menos en el grado de licenciatura; b) Los profesionales incorporados a la Universidad de San Carlos de Guatemala; c) Los profesionales graduados en el extranjero que hayan-obtenido u obtengan autorización legal para ejercer la profesión en el país, de conformidad con tratados internacionales aceptados y ratificados por Guatemala; d) Los profesionales universitarios graduados en el extranjero que formen parte de programa de postgrado, entrenamiento u otras actividades organizadas por las universidades del país instituciones estatales y no estatales o internacionales que por tal motivo deban ejercer su profesión en el país podrán hacerlo mientras dure el programa respectivo con la sola autorización del Colegio profesional que corresponda».

¹¹⁷⁷ Forma el patrimonio de los colegios profesionales: a) Los bienes de cualquier clase que adquieran o se les adjudiquen por cualquier título, inclusive donaciones, legados y subvenciones que reciban, de conformidad con la Ley; b) Las rentas y productos de sus bienes propios; y c) Las cuotas ordinarias y extraordinarias y las multas que paguen sus miembros (art. 20 LCPO), pudiendo los colegios disponer de su patrimonio solo. Los colegios sólo pueden disponer de su patrimonio para la realización de su objeto y fines, de conformidad con esta Ley, debiendo presentar la Junta Directiva, anualmente y con informe a la Asamblea general, un informe sobre el estado de las finanzas del colegio, elaborado y suscrito por auditor público (art. 21 LCPO). Los estatutos de cada colegio incluirán un capítulo especial destinado a regular la administración manejo, control y fiscalización de su régimen económico y financiero (art. 22 LCPO).

¹¹⁷⁸Artículo 2 LCPO. «Naturaleza y Fines. Los Colegios profesionales son asociaciones gremiales no lucrativas esencialmente apolíticas con personalidad jurídica y patrimonio propio y funcionarán de conformidad con las normas de

Por lo que se refiere a su constitución, el futuro colegio precisa la asociación de al menos cien graduados universitarios de la profesión, haciéndolo constar en acta notarial, incluyendo la designación de la Junta Directiva provisional y proyecto de estatutos. La Junta Directiva citada debe solicitar al Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala la aprobación de la constitución del colegio y su inscripción, acompañando a la solicitud copia del acta constitutiva y el proyecto de estatutos. Una vez aprobada la constitución, se procede a su registro conforme a las reglas previstas en el artículo 3 de la LCPO¹¹⁷⁹.

esta ley, sus propios estatutos y reglamentos Tendrán su sede en la ciudad de Guatemala, o en cualquier otro lugar de la República pudiendo establecer subse-des, agencias o sucursales.

Son fines principales de los colegios profesionales: a) Promover vigilar y defender el ejercicio decoroso de las profesiones universitarias en todos los aspectos, propiciando y conservando disciplina la solidaridad entre sus miembros; b) Promover el mejoramiento cultural y científico de los profesionales universitarios; c) Promover y vigilar el ejercicio ético y eficiente de las profesiones universitarias en beneficio de la colectividad; d) Defender y proteger el ejercicio profesional universitario y combatir el empirismo; e) Promover el bienestar de sus agremiados mediante el establecimiento de fondos de prestaciones, contratación de seguros y otros medios que se consideren convenientes; f) Auxiliar a la administración pública en el cumplimiento de disposiciones legales que se relacionen con las respectivas profesiones universitarias, resolver consultas y rendir los informes que soliciten entidades o funcionarios oficiales en materia de su competencia; g) Resolver consultas y rendir los informes que les sean solicitados por personas o entidades privadas en materia de su competencia; h) Contribuir al fortalecimiento de la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y al cumplimiento de los fines y objetivos de todas las universidades del país; i) Participar en el estudio y solución de los problemas nacionales y propiciar el mejoramiento integral de los guatemaltecos; j) Elegir a los representantes del Colegio respectivo al Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Juntas Directivas de las facultades de la misma, a los miembros que integran el Cuerpo Electoral Universitario, así como a quienes deban representarlo en otros cargos y funciones de conformidad con las leyes y reglamentos respectivos; k) Promover la organización y mejoramiento de otras asociaciones y agrupaciones afines a las de las respectivas profesiones universitarias, proporcionando su adscripción al colegio correspondiente, de conformidad con lo que al efecto establezcan sus estatutos; l) Velar por la apoliticidad de los Colegios, manteniéndolos fuera de la religión; m) Mantener el principio constitucional de la libre emisión del pensamiento, y del derecho de ser informado debiendo tener especial cuidado en que los mismos no sean menoscabados, vulnerados ni tergiversados bajo cualquier forma».

¹¹⁷⁹Artículo 3 LCPO. «Constitución y registro. Para que un colegio profesional se constituya se requiere: a) La asociación de por lo menos cien graduados universitarios de la profesión que corresponda a cada facultad establecidas en la Universidad de San Carlos de Guatemala, que así lo convengan, lo que se hará constar en acta notarial, incluyendo la designación de una Junta Directiva Provisional y un proyecto de estatutos; b) La Junta Directiva Provisional debe solicitar al Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala la aprobación de la constitución del colegio y su inscripción, acompañando a la solicitud copia del acta constitutiva y el proyecto de estatutos; c) Cumplidos los trámites y evacuados los informes que estime correspondientes, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala recabará la opinión de la Asamblea de Presidentes de los Colegios profesionales; d) Con la opinión de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala debe dictar resolución declarado si procede o no la creación del nuevo colegio. En el primer caso, ordenar su inscripción en el registro respectivo; en el segundo devolverá el expediente a los interesados razonando su decisión; e) Del acta de inscripción debe extenderse copia certificada, sin costo alguno, a la Junta Directiva provisional. Dicha certificación, así como el acta misma de inscripción, prueban la personalidad jurídica del nuevo colegio; f) El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala debe remitir al Diario Oficial, para su publicación, copia certificada de los estatutos y del acta de inscripción del colegio respectivo. Cuando se trate de modificaciones a los estatutos de los Colegios, deben aplicarse las disposiciones de este artículo en lo que sea procedente».

En Guatemala existen trece colegios profesionales¹¹⁸⁰, siendo el de Abogados y Notarios de Guatemala el único que percibe fondos del Estado con cargo al PG17, por importe de Q. 7.755.000,00¹¹⁸¹.

4.1.2.b. Sindicatos. Expone MELGAREJO ARMADA que el origen etimológico de la palabra es griego y es un término que empleaban para denominar al que defendía a alguien en un juicio: protector, pudiendo definirse el sindicato como la organización continua y permanente creada por los trabajadores para protegerse en su trabajo, mejorando las condiciones del mismo. Los objetivos dejan claro cuáles son las finalidades para las que fue creada la organización sindical: defensa de intereses particulares junto a la mejora social en general¹¹⁸².

Para RIVERA y BARAHONA los sindicatos se conciben como asociaciones que defienden los intereses de los trabajadores, no solamente aspiran a maximizar el salario sino también a numerosas mejoras en las condiciones laborales (reducción de la jornada de trabajo, regulación de las vacaciones, diferenciación de salarios dentro de la empresa, descansos, etc.). En una esfera más amplia, también los sindicatos luchan por la solución de los problemas económicos y sociales del país¹¹⁸³.

¹¹⁸⁰ Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG) (<http://www.cang.org.gt/>); Colegio de Arquitectos de Guatemala (<http://colegiodearquitectos.org.gt/>); Colegio de Contadores Públicos y Auditores de Guatemala (CCPA) (<http://cpa.org.gt/>); Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas de Guatemala, C.A. (CCEE) (<http://www.ccee.org.gt/>); Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala (<http://www.colegiodefarmaceuticosyquimicos.gt/>); Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala (<https://ciag.org.gt/>); Colegio de Ingenieros de Guatemala (<http://ciq.org.gt/>); Colegio de Ingenieros Químicos de Guatemala (<http://www.ciq.org.gt/>); Colegio de Médicos Veterinarios y Zootecnistas de Guatemala (<http://www.cmvz.org.gt/web/guest/inicio>); Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala (COLMEDEGUA) (<http://colmedequa.org/web/>); Colegio de Psicólogos de Guatemala (<http://colegiodepsicologos.org.gt/>); Colegio de Estomatólogos de Guatemala (<http://www.colegioestomatologico.org.gt/>); Colegio Profesional de Humanidades de Guatemala (CPH) (<http://colegiodehumanidades.org/>).

¹¹⁸¹ Artículo 6 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016.

¹¹⁸² MELGAREJO ARMADA, J., *op. cit.*, pág. 217.

¹¹⁸³ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, págs.37-38. Estos autores ofrecen los siguientes datos sobre los sindicatos: Representan el 11.6% del total de organizaciones de primer grado De los 440 sindicatos detectados, los del sector privado representan el 63% y los del sector público, el 37%. Dentro del ámbito del sector público es importante resaltar el acelerado crecimiento que en los últimos años han tenido los sindicatos de las administraciones locales o municipales, superando en número, incluso, a las instancias laborales del organismo ejecutivo.

Desde el punto de vista comparado, conviven modernamente dos planteamientos contrapuestos en materia de representación sindical. El primero, admite el pluralismo sindical y la ley reconoce la igualdad de todos los sindicatos, en el otro, sólo existe un sindicato en representación de los trabajadores, concebido como la sindicación única. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas, aunque nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato¹¹⁸⁴.

Se encuentran regulados en el Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República (CT). Se inscriben en el Ministerio de Trabajo (Registro de Sindicatos de la Dirección General de Trabajo).

Define el artículo 206 CT al sindicato diciendo que es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes. Como se ve, en la definición de sindicatos el CT incluye tanto a los sindicatos de trabajadores, como a las organizaciones empresariales o patronales, por lo que los artículos comprendidos en el Título sexto, se aplica tanto a las organizaciones sindicales como a las patronales.

Los sindicatos se clasifican, de conformidad con los artículos 206 y 215 CT, por su naturaleza en campesinos y urbanos; y también en: a) gremiales, cuando están formados por trabajadores de una misma profesión u oficio o, siendo patronos, de una misma actividad económica; b) de empresa, formados por trabajadores de diferentes profesiones u oficios que prestan sus servicios bien en una misma empresa o en dos o más empresas iguales; y c) de industria, formados por

¹¹⁸⁴ MELGAREJO ARMADA, J., *op. cit.*, pág. 217-218.

trabajadores de diversas profesiones u oficios que prestan sus servicios en empresas pertenecientes a una misma industria y representan la mitad más uno de los trabajadores o de los empresarios de esa actividad.

Los sindicatos legalmente constituidos son personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, están exentos de cubrir toda clase de impuestos fiscales y municipales que puedan pesar sobre sus bienes inmuebles, rentas o ingresos de cualquier clase, pudiendo utilizar las ventajas de su personería en todo lo que contribuya a llenar los fines del artículo 206, pero les queda prohibido hacerlo con ánimo de lucro (artículo 210 CT). Se deben regir siempre por principios democráticos, con un voto por persona (artículo 207 CT), prohibiéndose que éstos concedan privilegios especiales a fundadores, ejecutivos o consultores por cualquier motivo, salvo que se trate de ventajas inherentes al desempeño de cargos sindicales (artículo 208 CT). Quedan facultados para iniciar sus actividades a partir del momento de su inscripción en el Registro Público de Sindicatos, aunque antes de la inscripción pueden celebrar sesiones para elegir al Comité Ejecutivo y Consejo Consultivo provisionales, celebrar sesiones de estos órganos y de la asamblea general, o realizar sesiones para discutir y aprobar los estatutos; y gestionar el registro de la institución y de sus estatutos (artículo 217 CT, Reformado por el artículo 17 del Decreto 64-92 y por el artículo 3 del decreto 35-98 y nuevamente reformado por el artículo 9 del Decreto 18-2001, todos del Congreso de la República).

Para constituir un sindicato se requiere el consentimiento por escrito de veinte o más trabajadores, y si es de patronos un mínimo de cinco (artículo 216 CT), y las cuotas ordinarias y extraordinarias que el trabajador afiliado debe pagar a la organización serán considerados gastos deducibles del Impuesto sobre la Renta; asimismo, los trabajadores o las personas individuales o jurídicas podrán deducir del Impuesto sobre la Renta todas las donaciones, en efectivo o especie, que haga a los sindicatos, federaciones o confederaciones de trabajadores legalmente constituidas en el país (art. 210 CT).

Los sindicatos pueden adquirir toda clase de bienes, muebles e inmuebles que sirvan para cumplir sus fines de mejorar la condición económica y social de sus afiliados. Además, se nutren con las cuotas ordinarias y extraordinarias que el trabajador afiliado debe pagar a la organización (artículo 210 CT).

En el CT se regulan el procedimiento a seguir para la aprobación de los estatutos e inscripción de los sindicatos en el registro (artículo 218 CT), los datos que han de inscribirse en el registro público de sindicatos, dependiente del Departamento Administrativo de Trabajo (artículo 219 CT), los datos que debe contener el acta constitutiva de un sindicato (artículo 220 CT) y el contenido de los estatutos (artículo 221 CT).

Se pueden enumerar con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹¹⁸⁵ los siguientes sindicatos en Guatemala: Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad (CTC), Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG)¹¹⁸⁶, Central de Trabajadores de Guatemala o Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG)¹¹⁸⁷, Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA)¹¹⁸⁸, Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industria y Similares (FESTRAS)¹¹⁸⁹, Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG), Federación Nacional de Empleados Bancarios y de Seguros (FESEBS), y Federación de Trabajadores Independientes del Campo y la Ciudad (FETTICC).

Considera MELGAREJO ARMADA que las asociaciones de empresarios constituyen organizaciones de servicios, representatividad y presión, que de forma

¹¹⁸⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), Equipo Técnico Multidisciplinario: Centrales Sindicales. Guatemala. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/sindi/gt.htm> (Fecha de consulta 10.11.2017).

¹¹⁸⁶ **Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG)**. Sitio Web: <http://www.cusg.com.gt/>

¹¹⁸⁷ **Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG)**. Sitio Web: www.confederacioncgtg.org/

¹¹⁸⁸ **Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA)**. Sitio Web: <http://www.unsitragua.org/>

¹¹⁸⁹ **Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industria y Similares (FESTRAS)**. Sitio Web: <http://festras.blogspot.com/>

organizada promueven oportunidades de negocio, contribuyendo al desarrollo de la comunidad, y que pueden clasificarse como:

1. Organizaciones de primer grado, aquellas donde empresas o empresarios se afilian a título individual, relativas a un ámbito geográfico o rama de actividad.
2. Organizaciones de segundo grado, generalmente denominadas federaciones, de cobertura nacional, que aglutinan organizaciones de primer grado.
3. Confederaciones de representación más global.
4. Organizaciones internacionales, que representan a las empresas a nivel regional o sectorial, por ejemplo, la OIE (Organización Internacional de Empleadores)¹¹⁹⁰.

Las organizaciones empresariales pueden ser constituidas bajo un sistema continental, tipo cámaras de comercio, de afiliación obligatoria y fundamentalmente defensoras de los intereses del sector económico al que representan o alternativamente, como organizaciones de libre afiliación, orientadas al servicio de los afiliados, cubriendo aspectos económicos, laborales y sociales¹¹⁹¹.

Como entidades de carácter gremial y empresarial, cabe citar a título de ejemplo: la Asociación Bancaria Guatemalteca (ABG)¹¹⁹², la Gremial Forestal de Guatemala¹¹⁹³, la Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER)¹¹⁹⁴, además

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, pág. 218.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, pág. 218.

¹¹⁹² **Asociación Bancaria de Guatemala (ABG)**. Institución que integra a todas las entidades bancarias y sociedades financieras privadas de Guatemala. Principales objetivos: Prestar servicio de apoyo a las entidades asociadas, velar y defender los intereses de sus miembros oportuna y diligentemente, promover el mejoramiento e incremento de los servicios bancarios, congruentes al crecimiento económico del país, emitir opinión en los proyectos de ley, reglamentos, acciones de política macroeconómica nacional y sobre materias financieras relacionadas con el sistema bancario. Propugnar por la modernización de las prácticas bancarias y de los instrumentos financieros para propiciar el ahorro y estimular la inversión en los proyectos que beneficien el desarrollo de las actividades productivas. Sitio Web: <http://www.abg.org.gt/>

¹¹⁹³ **Gremial Forestal de Guatemala**. Adscrita a la Cámara de Industria, es una organización sin fines de lucro, que promueve el cultivo y el manejo sostenible de los bosques de Guatemala. Sitio Web: <http://www.gremialforestal.com>

¹¹⁹⁴ **Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER)**. Aglutina a empresas asociativas rurales conformadas por pequeños productores. Sitio Web: <http://www.agerguatemala.org>

de las diferentes cámaras empresariales (Comercio¹¹⁹⁵, Industria¹¹⁹⁶, de la Construcción¹¹⁹⁷; de Alimentos y Bebidas¹¹⁹⁸; del Agro¹¹⁹⁹; Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA)¹²⁰⁰; Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT)¹²⁰¹; Cámara de Finanzas de Guatemala (CFG)¹²⁰²; Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME)¹²⁰³; o Cámara de Turismo (CAMTUR)¹²⁰⁴) que se integran en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)¹²⁰⁵, cúpula empresarial guatemalteca.

4.1.3. Asociaciones Comunitarias o de Vecinos.

Todas las asociaciones contenidas en el presente epígrafe se pueden constituir al amparo del artículo 34 CPRG, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15 y 18 del CCG, considerando a efectos de estudio dos subgrupos, integrado el primero por las asociaciones de vecinos, comunitarias para el desarrollo y de los pueblos indígenas; y la segunda por los Comités Educativos y Juntas Escolares.

4.1.3.a. Asociaciones de vecinos, comunitarias para el desarrollo y de las comunidades de los pueblos indígenas. A las asociaciones de vecinos se refiere el Código Municipal de Guatemala, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República (CM), al señalar que los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y el CM establecen (art. 18 CM), constituyéndose en escritura pública, cuyo testimonio será

¹¹⁹⁵ Cámara de Comercio de Guatemala (CCG). Sitio Web: <http://ccg.com.gt/web-ccg/>

¹¹⁹⁶ Cámara de Industria de Guatemala (CIG). Sitio Web: <http://cig.industriaguatemala.com/>

¹¹⁹⁷ Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC). Sitio Web: <http://www.construaguate.com/>

¹¹⁹⁸ Cámara Guatemalteca de Alimentos y Bebidas (CGAB). Disponible en: <https://www.facebook.com/cgab.org.gt/>

¹¹⁹⁹ Cámara del Agro de Guatemala. Sitio Web: <http://www.camaradelagro.org/>

¹²⁰⁰ Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA). Sitio Web: <http://www.azucar.com.gt/>

¹²⁰¹ Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT). Sitio Web: <http://export.com.gt/>

¹²⁰² Cámara de Finanzas de Guatemala (CFG). Sitio Web: <https://cfg.org.gt/>

¹²⁰³ Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME). Sitio Web: <http://nuevo.fepyme.org.gt>

¹²⁰⁴ Cámara de Turismo de Guatemala (CAMTUR). Sitio Web: <http://www.camtur.org/>

¹²⁰⁵ Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Sitio Web: <https://www.cacif.org.gt/>

presentado al registrador civil¹²⁰⁶ a efectos del otorgamiento de personalidad jurídica (art. 19 CM).

Tratándose de comunidades de los pueblos indígenas, el CM señala que son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil¹²⁰⁷ de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales (art. 20 CM), respetándose y reconociéndose las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen.

En cuanto a los Consejos de Desarrollo, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, señala que el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca (art. 1 LCODES), siendo objetivo del sistema organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (art. 3 LCODES).

El sistema, según el art. 4 LCODES, está integrado por niveles: a) El nacional, con el CONADUR. b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo

¹²⁰⁶ Con la entrada en vigor de la Ley del Registro Nacional de las Personas –LRENAP–, Decreto 90-2005 del Congreso de la República, la competencia en orden al registro de estas personas corresponde al Ministerio de Gobernación (Registro de Personas Jurídicas), Artículo 102. Décimo Cuarto Transitorio LRENAP.

¹²⁰⁷ Ver lo dicho en relación al registro de asociaciones de vecinos.

(CODEDES). d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES). e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).

En cuanto al financiamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, cada Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y Consejo Departamental de Desarrollo debe presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los requerimientos financieros para su funcionamiento, en el marco de la política financiera del Estado, previsto en el artículo 229 CPRG. Tratándose de los COMUDES, cada Corporación Municipal decidirá la forma de su financiamiento, tomando en cuenta la disponibilidad de sus recursos (art. 21 LCODES).

En los COCODES y COMUDES donde exista al menos una comunidad indígena, se constituyen Consejos Asesores Indígenas, para brindar asesoría a las expresadas organizaciones, estando integrados con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos (art. 23 LCODES). En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna¹²⁰⁸ sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo (art. 26 LCODES).

Para BECERRA POZOS, PINEDA, CASTAÑEDA BUSTAMANTE, y SÁNCHEZ PEÑA, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (con mayor énfasis en

¹²⁰⁸ En orden al derecho de consulta a los pueblos indígenas en Guatemala es de aplicación el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 27 de junio de 1989, ratificado por Guatemala el 5 de junio de 1996, destacando, en cuanto al derecho a la consulta su artículo 15, que dispone: 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

los COCODES y COMUDES) tiene un papel preponderante para lograr un desarrollo humano. Por ello, el cumplimiento por parte de las autoridades gubernamentales (municipales, departamentales y nacionales) de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, debe ser real, para una efectiva participación ciudadana¹²⁰⁹.

Son entidades sin ánimo de lucro que se encuadran en Guatemala en el ámbito de las asociaciones comunitarias: el Centro de Desarrollo Integral Comunitario (CEDIC)¹²¹⁰ o la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA)¹²¹¹ o Sagrada Tierra (Loq' Laj Ch'och' en Q'eqchí)¹²¹².

Con relación a los Consejos de Desarrollo, se pueden mencionar, a título de ejemplo como Consejo Departamental de Desarrollo, el del departamento de Quetzaltenango¹²¹³, como COCODES, los de la municipalidad de Patzun¹²¹⁴ o San Juan Cotzal (Departamento de El Quiché)¹²¹⁵ y como COMUDES, los de Villa Nueva¹²¹⁶ o Antigua Guatemala¹²¹⁷.

El PG17 otorga una importante dotación presupuestaria de inversión a los CODEDES, con cargo al IVA Paz: Q. 2.112.767.000,00; con cargo a Fompetrol, Q. 43.641.000,00; y con cargo a Cooperación Solidaria, Q. 3.398.000,00. En total: Q. 2.159.806.000,00, lo que equivale al 2,81% del presupuesto total y el 15,815% del presupuesto de inversión¹²¹⁸.

¹²⁰⁹ BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L., *op. cit.*, pág. 10.

¹²¹⁰ Centro de Desarrollo Integral Comunitario (CEDIC). Sitio Web: <http://cedicguatemala.blogspot.com/>

¹²¹¹ Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA). Organización que se conforma por una red de 57 programas y organizaciones de salud, entre clínicas y hospitales comunitarios, asociaciones de promotores y/o comadronas, cooperativas, terapeutas tradicionales, Diócesis y pastorales de salud. Sitio Web: <http://www.asecsaquate.org/>

¹²¹² Sagrada Tierra (Loq' Laj Ch'och' en Q'eqchí) (<http://sagradatierra.org/?p=2146>).

¹²¹³ Consejo Departamental de Desarrollo Quetzaltenango. Ver: <http://codedequetzaltenango.scep.gob.gt/>

¹²¹⁴ Municipalidad de Patzun. COCODE: ver <http://www.patzun.gob.gt/portal/index.php/organizacion/cocodes>

¹²¹⁵ Municipalidad de San Juan Cotzal (Departamento El Quiché, Guatemala, C.A.). COCODE: ver <http://munisanjuancotzal.gob.gt/cocodes/>

¹²¹⁶ Municipalidad de Villa Nueva. COMUDE: ver <http://villanueva.gob.gt/comude-realiza-sesion-de-informe-cuatrimstral->

¹²¹⁷ Municipalidad de Antigua Guatemala. COMUDE: Ver <http://muniantigua.com/category/comude/>

¹²¹⁸ Artículo 6 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016.

4.1.3.b. Comités educativos y juntas escolares. En términos generales, señalan RIVERA y BARAHONA, se concibe como comité a un pequeño grupo de personas encargadas de ciertas funciones ejecutivas por delegación de una asociación o de una autoridad. Tiene la característica de ser organizaciones cortoplacistas y efímeras, salvo los comités de vecinos. Deben cumplir con los requisitos de inscripción en los registros públicos de las Gobernaciones Departamentales. En su mayor parte, los comités son de carácter local y están conformados para la ejecución de una o más obras específicas: generalmente se encuentran comités pro-mejoramiento, pro-agua o comités de vecinos. Algunos de ellos desaparecen al culminar la obra que los convoca, otros continúan con otras actividades relacionadas, dependiendo del éxito que hayan tenido¹²¹⁹.

De conformidad con la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo Número 12-91 del Congreso de la República (LEN), la Comunidad Educativa es la unidad que interrelacionando los diferentes elementos participantes del proceso enseñanza-aprendizaje coadyuva a la consecución de los principios y fines de la educación, conservando cada elemento su autonomía (art. 17 LEN), y se integra por educandos, padres de familia, educadores y las organizaciones que persiguen fines eminentemente educativos (art. 18 LEN); siendo los centros educativos los establecimientos de carácter público, privado o por cooperativas a través de los cuales se ejecutan los procesos de educación escolar (art. 19 LEN).

Los Consejos Educativos (COEDUCAS), que tienen su base constitucional en los artículos 72 y 73 CPRG, se encuentran regulados en el Reglamento para la aprobación de los estatutos, reconocimiento de la personalidad jurídica y funcionamiento de los Consejos de los Centros Educativos Públicos, Acuerdo Gubernativo 202-2010 del Ministerio de Educación, de conformidad con el cual el COEDUCA es una organización con personalidad jurídica integrada por padres y madres de familia, maestros, directores y líderes comunitarios, que participan de

¹²¹⁹ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 36.

manera voluntaria, en un centro educativo público de una comunidad determinada, para apoyar la descentralización de los recursos económicos, propiciar ejercicios ciudadanos, evaluar, emitir y formular propuestas y recomendaciones en apoyo a la educación. Sus funciones generales son de representación, consulta, propuesta y auditoría social (art. 2 del Reglamento), y se rigen por los principios de participación, responsabilidad, organización democrática, representatividad, inclusión y solidaridad (art. 4 del Reglamento). La constitución de los COEDUCAS, realizada por medio de acta a suscribir ante la Dirección Departamental de Educación, así como el establecimiento de sus órganos de gobierno, legalización y aprobación de estatutos, se contempla en el reglamento en los artículos 6 a 19.

Una vez aprobados los estatutos y reconocida la personalidad jurídica de los Consejos Educativos, deben presentarse en el registro municipal que corresponda, original y copia de la resolución de aprobación de estatutos y reconocimiento de personalidad jurídica emitida por la Dirección Departamental de Educación, y, además, copia de los estatutos y del acta de nombramiento del representante legal (art. 20 del reglamento).

Por lo que se refiere a su financiación, los ingresos de los COEDUCAS provendrán del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a través del Ministerio de Educación, y de donaciones que perciba de personas particulares y/o entidades públicas o privadas. Por cada Consejo Educativo se debe suscribir un convenio de apoyo administrativo-financiero con el Ministerio de Educación (art. 22 del Reglamento). Los fondos y bienes de los Consejos Educativos son exclusivamente para beneficio del alumnado, por lo que no podrán desviarse para otros fines (art. 24 del Reglamento), quedando sujetos los fondos que perciban los Consejos Educativos serán fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas y por el Ministerio de Educación (art. 23 del Reglamento).

Los comités representan el 5.6% de las organizaciones de primer grado y muestran un acelerado crecimiento, sobre todo en las colonias y barrios del área

metropolitana de Guatemala. Este tipo de organización constituye la forma más inmediata y accesible para la implementación de uno o más proyectos particulares¹²²⁰.

4.1.4. Organizaciones no gubernamentales (ONG).

Señala RIFKIN que el extraordinario crecimiento del TS empieza a fomentar nuevas redes internacionales. Las ONG de las naciones, tanto del hemisferio norte como del sur, intercambian información, se organizan alrededor de objetivos comunes y se asocian para lograr que sus voces puedan ser oídas en la comunidad internacional¹²²¹.

Numerosos programas y actuaciones en servicios sociales, generales y específicos, son gestionados por las ONG. En todas las acciones, desde los planes nacionales, hasta los programas más puntuales en apoyo de personas o grupos necesitados, las ONG adquieren cada día más protagonismo y se hacen más imprescindibles¹²²².

Puntualizan GARCÍA-MORENO y RAMIRO FARIÑAS que el término Organización No Gubernamental es una denominación ambigua, que fue señalada por Naciones Unidas, para acotar todo lo que no es Estado ni mercado. Las hay de diferentes tipologías, funciones y con formas de financiación diferente. Forman parte del TS o sector no lucrativo y tiene como función tanto hacer aflorar a la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces mal conocidas o ignoradas, como prestar servicios demandados por la sociedad sin que medie afán de lucro. Las ONG, mucho más flexibles en su organización y libres en sus decisiones, tiene mayor capacidad para ser «agentes innovadores» con respuestas nuevas originales a los problemas, brindando alternativas e influyendo en las opiniones ciudadanas y en las políticas públicas. Actúan como defensores y garantes de valores solidarios y, en

¹²²⁰ *Loc. cit.*

¹²²¹ RIFKIN, J., *op. cit.*, pág. 469.

¹²²² GARCÍA-MORENO, C. y RAMIRO FARIÑAS, D.: «Servicios sociales», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997, pág. 571.

definitiva, como mediadores entre el individuo, la sociedad y los poderes políticos. Prestan servicios, bien temporalmente y de forma experimental para concienciar a los poderes públicos de esa necesidad, o bien de forma directa en la atención a sectores de población específicos, o creando redes de ayuda mutua y auto asistencia, aunque no se deben considerar entes autónomos sino colaboradores con los poderes políticos como cauce de participación de la sociedad para administrar y gestionar asuntos de interés general, y también pueden recibir subvenciones de las diferentes administraciones. Además, se relacionan con el sector privado por la gestión privada de sus organizaciones, aunque sin fin de lucro, generando recursos: cuotas de asociados, patrocinios, mecenazgos, actividades recaudatorias [...] para acciones y proyectos de interés general y de grupos necesitados. En los últimos tiempos, están profesionalizados sus cuadros, aplican técnicas de comunicación y publicidad propias del mercado y forman sus voluntarios, por lo que su gestión es mucho más operativa¹²²³.

SALAS enumera, como funciones esenciales que desarrollan las ONG:

- 1) **Agente innovador**, que se manifiesta mediante su demostrada capacidad de resolución de problemas a través de métodos e instrumentos alternativos o nuevos y originales.
- 2) **Agente productor y prestador de servicios**, ofreciendo alternativas a servicios públicos o privados, o bien satisfaciendo posibles carencias respecto de la oferta de servicios.
- 3) **Agente mediador**, se manifiesta mediante la acción que canaliza las demandas sociales para que puedan ser autogestionadas o atendidas por el sector público.
- 4) **Agente defensor**, al encargarse de velar por los derechos e intereses de determinados grupos o colectivos, o bien actuando como agente reformador, cuando intervienen de forma conjunta para presionar e influir en la opinión pública y la política, buscando cambios legislativos.

¹²²³ *Ibid.*, págs. 571-572. Con relación al hacer, estar y a los desafíos de las ONG ver: TOBAR, F. y FERNÁNDEZ PARDO, C., op.cit., págs. 104-113.

- 5) **Agente preservador de valores sociales**, función inherente a la naturaleza, estructuras, orientación y actividades que desarrollan las entidades a favor de una sociedad más solidaria y tolerante¹²²⁴.

Por lo que se refiere a su financiación, razona MORO que una de las diferencias de las ONG respecto a las empresas privadas se encuentra en el cómo obtienen suyos recursos económicos y en el para qué, es decir, en qué forma revierten los mismos; y que, en el caso de las primeras, básicamente, los recursos con los que pueden contar, según su procedencia, son:

- 1) Los recursos públicos que recibe en concepto de subvenciones, concursos, convenios, conciertos, etc.
- 2) Los recursos privados, recibidos de empresas, otras ONG o de ciudadanos.
- 3) Los recursos propios, constituidos por los generados por las propias ONG con las cuotas de los socios, contraprestaciones por sus actividades, patrocinios, etc.¹²²⁵

Según la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto Número 2-2003 del Congreso de la República (LONGD) se consideran ONG, tanto estas en sí mismas consideradas, cuanto las asociaciones y fundaciones, que ya fueron objeto de análisis, por lo que el estudio se concreta ahora a las primeras.

Es habitual que los objetos se definan por lo que son, más que por lo que no son. El término ONG nombra a estas entidades por lo que no son. A pesar de su amplio significado, puesto que no gubernamental es una empresa, un partido político, un sindicato o una orden religiosa, en los últimos años el término ha popularizado la labor de muchas organizaciones que realizan su trabajo en campos diversos: la cooperación al desarrollo (Ayuda en Acción, Intermón...), la protección al medio ambiente (Greenpeace, Adena...) o la defensa de los derechos humanos (Amnistía

¹²²⁴ SALAS, A., *op. cit.*, pág. 33, enumeración formuladas con base en los estudios realizados en 1968 por CABRA DE LUNA.

¹²²⁵ MORO, L.: «La financiación pública de las ONG», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L., 1ª ed., Madrid, 2009, págs. 245-246.

Internacional...). Del conjunto de palabras que hacen referencia a estas ONL, el término ONG es el más popular y utilizado¹²²⁶.

La LONGD, tras considerar que la CPRG reconoce el derecho de libre asociación, así como el propósito de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las ONL del sector privado admitidas legalmente en el país y que los Acuerdos de Paz igualmente reconocen la necesidad de involucrar a todos los actores sociales e institucionales, así como a las ONG, que en el espacio local cuentan con especialidades y capacidad para contribuir en la atención del desarrollo económico y social del país, sin fines de lucro.

Ya desde los considerandos de la LONGD, se engloba bajo la denominación de las ONG a todos los actores sociales e institucionales, independientemente de la denominación que tengan, lo que queda claro con la lectura del artículo 4 LONGD, que establece, al señalar los tipos de ONG: «Las Organizaciones No Gubernamentales podrán estar constituidas como asociaciones civiles, fundaciones u ONG propiamente dicha, constituida bajo el amparo de la presente Ley»; y del artículo 2 LONGD que, al referirse a la naturaleza jurídica de estas, dispone que son ONG las constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro; tendrán patrimonio propio proveniente de recursos nacionales o internacionales, y personalidad jurídica distinta de la de sus asociados, al momento de ser inscrita como tales en el Registro Civil Municipal correspondiente¹²²⁷. Su organización y funcionamiento se rige por sus estatutos, las disposiciones de la presente Ley, y demás disposiciones jurídicas de carácter ordinario.

La LONGD planteó dudas en torno a la constitucionalidad de sus artículos 7, inciso a) (requisitos de constitución) y 16 (fiscalización), resolviendo la CC, en sentencia

¹²²⁶ HERRANZ DE LA CASA, J.M., *op. cit.*, pág. 37.

¹²²⁷ Con la entrada en vigor de la Ley del Registro Nacional de las Personas –LRENAP–, Decreto 90-2005 del Congreso de la República, la competencia en orden al registro de estas personas corresponde al Ministerio de Gobernación (Registro de Personas Jurídicas), Artículo 102. Décimo Cuarto Transitorio LRENAP.

de 15 de enero de 2004, que no existe un solo tipo o modalidad de creación, inscripción y funcionamiento de entidades privadas de naturaleza civil: «...la amplitud de las finalidades y objeto que la Ley de las «ONG» le atribuye a las mismas podría dar lugar a interpretar erróneamente que la normativa en cuestión derogó tácitamente algunas disposiciones del Código Civil, específicamente podría pensarse en los numerales 2º y 3º del artículo 15 y, que por tal razón, la única forma en que podría establecerse una entidad privada cuyas actividades se desarrollen motivadas en intereses culturales, educativos, deportivos, de servicio social, asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, es mediante la constitución de una «ONG». Una interpretación así, sería no sólo atentatoria al principio de seguridad jurídica sino a la misma libertad de asociación constitucionalmente reconocida, ya que adolecería de la razonabilidad que requieren las normas jurídicas y estaría condicionando ese derecho a una única forma de ejercerlo, que se aproximaría más a una naturaleza imperativa que de libertad, que es la que la Constitución preceptúa y reconoce¹²²⁸, de esta manera se pretende aclarar que estas organizaciones se podrán constituir como asociaciones, como fundaciones y, específicamente, como ONG.

La LONGD tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las ONG. El Estado facilitará su inscripción y registros correspondientes y ejercerá su fiscalización de conformidad con la Constitución Política y leyes de la República (art. 1 LONGD). La naturaleza de estas entidades es la de ser ONG (art. 2 LONGD). Las finalidades de la asociación deberán establecerse en su constitución como ONG, pero en ella deberán incluirse entre otras: a) Ser asociación sin fines de lucro y de beneficio social; y b) Promover políticas de desarrollo de carácter social, económico, cultural y de ambiente (art. 3 LONGD).

¹²²⁸ SCC de 15 de enero de 2004, Expediente 538-2003, Gaceta 71.

Las ONG deberán constituirse¹²²⁹ por medio de escritura pública y por el acto de su inscripción en el Registro Civil¹²³⁰ de la cabecera municipal del lugar en que constituyan su domicilio, adquieren personalidad jurídica propia y distinta de sus asociados. El acto de inscripción no convalida las disposiciones de sus estatutos que adolezcan de nulidad o sean anulables. La acción correspondiente podrá ejercitarse por quien tenga interés en el asunto o los órganos jurisdiccionales correspondientes (art. 5 LONGD); incluirán en su denominación las siglas ONG y por las obligaciones que contraigan responderá únicamente su patrimonio (art. 6 LONGD). Incorporarán en su escritura de constitución los estatutos, que serán las reglas de su funcionamiento, operación y extinción (art. 8 LONGD) y pueden, a su vez, constituirse en federaciones y estas en confederaciones (art. 9 LONGD).

Con relación a los beneficios obtenidos por las ONG, la LONGD prohíbe distribuir dividendos, al ordenar que dichas organizaciones son personas jurídicas no lucrativas que tienen prohibición expresa de distribuir dividendos, utilidades, excedentes, ventajas o privilegios a favor de sus miembros. Podrán realizar todas las operaciones de lícito comercio que permitan las leyes y en tal forma podrán obtener recursos que deberán utilizar únicamente para el cumplimiento de sus fines (art. 18 LONGD). Parece claro que el precepto invocado permite alinear a estas entidades entre las organizaciones *non-profit organisations*, que siguen el principio de no distribución de beneficios.

¹²²⁹ Para constituir una ONG se requiere que cumpla con los siguientes requisitos: a) Comparecencia de por lo menos siete personas individuales o jurídicas civilmente capaces; b) Reunir los requisitos que establezcan los estatutos y las disposiciones aprobadas por la asamblea general; c) Las ONG podrán contar entre sus asociados hasta un veinticinco por ciento (25%) de extranjeros, siempre que estos sean residentes en el país, de conformidad con la ley de la materia. d) Elección de la Junta Directiva (art. 7 LONGD)

¹²³⁰ Según el art. 10 LONGD las ONG para obtener su responsabilidad jurídica deberán inscribirse en el Registro Civil de la cabecera municipal del lugar en que constituyan su domicilio, estando obligados los registradores a dar aviso, en los 30 días siguientes al Ministerio de Economía (art. 11 LONGD). Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley del Registro Nacional de las Personas –LRENAP–, Decreto 90-2005 del Congreso de la República, la competencia en orden al registro de estas personas corresponde al Ministerio de Gobernación (Registro de Personas Jurídicas), Artículo 102. Décimo Cuarto Transitorio LRENAP

Tratándose de entidades extranjeras, pueden solicitar su inscripción en Guatemala, siempre que sus objetivos y fines sean acordes con lo establecido en la LONGD (art. 12 LONGD).

En opinión de BECERRA POZOS, PINEDA, CASTAÑEDA BUSTAMANTE, y SÁNCHEZ PEÑA, el Decreto 2-2003, Ley de Organizaciones No Gubernamentales, es producto de una vieja reivindicación del sector, que se conjuga con el momento político y su nuevo papel. No obstante, siendo una ley importante, que proponía el fomento al sector, exenciones fiscales, mecanismos autónomos de fiscalización; de lo aprobado por el Congreso de la República, resultó una ley que básicamente facilita el proceso de legalización de una ONG. Este hecho propició el surgimiento de un sin número de ONG, creadas de forma ad hoc por políticos y funcionarios públicos con la aviesa intención de acaparar los fondos públicos¹²³¹.

En Guatemala, de acuerdo con ASINDES¹²³², cabe citar entre las ONG que coadyuban al cumplimiento de los ODS: ASCATED¹²³³, Compassion International Guatemala¹²³⁴, Kindernothilfe (KNH) Guatemala¹²³⁵, Hábitat para la humanidad, Guatemala¹²³⁶, Good Neighbors Internacional (GNI)¹²³⁷, Instituto de las Misioneras del Sagrado Corazón de Jesús (AHMSCJ)¹²³⁸, Sagrada Tierra (Loq´ Laj Ch´och´ en Q´eqch´i)¹²³⁹, y Visión Mundial Guatemala¹²⁴⁰. Además, se pueden mencionar otras muchas, algunas de las cuales tienen una indudable trascendencia en la realidad guatemalteca, como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASíES)¹²⁴¹,

¹²³¹ BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L., *op. cit.*, pág. 9.

¹²³² Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios No Gubernamentales de Guatemala, ASINDES, *op. cit.*

¹²³³ **Ascated** (<http://www.ascated.org.gt/>) (Fecha de consulta: 02.12.2016).

¹²³⁴ **Compassion International Guatemala** (<http://www.compassiongt.org/web/>).

¹²³⁵ **Kindernothilfe (KNH) Guatemala** (<http://www.knhguatemala.org/site/>).

¹²³⁶ **Hábitat para la humanidad, Guatemala** (<https://www.habitatguate.org/>).

¹²³⁷ **Good Neighbors Internacional (GNI)** (<http://www.goodneighbors.org.gt/#home>).

¹²³⁸ **Instituto de las Misioneras del Sagrado Corazón de Jesús (AHMSCJ)** (<http://cabriniguatemala.org/index.php>).

¹²³⁹ **Sagrada Tierra** (Loq´ Laj Ch´och´ en Q´eqch´i), *op. cit.*

¹²⁴⁰ **Visión Mundial Guatemala** (<http://srv-web.visionmundial.org.gt/>).

¹²⁴¹ **Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASíES)**. Foro nacional de reflexión, discusión y propuesta de los fenómenos socio-políticos, económicos, ambientales y culturales a través de actividades públicas y de incidencia ciudadana, sin adscripción política. Sitio Web: <http://www.asies.org.gt/>

el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)¹²⁴², el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)¹²⁴³, la controvertida Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹²⁴⁴, el Consejo Nacional de Mujeres de Guatemala (CONAMGUA)¹²⁴⁵, el Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer (CICAM)¹²⁴⁶, el INCAP¹²⁴⁷, la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC)¹²⁴⁸, la Asociación de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)¹²⁴⁹, la Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (SODEJU)¹²⁵⁰, Jóvenes por Guatemala¹²⁵¹, Save The Children¹²⁵², Peace Brigades International (PBI)¹²⁵³, Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de

¹²⁴² **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)**. Entidad privada, no lucrativa, política, pero no partidista cuya misión es mejorar las condiciones de vida de las personas. Sitio Web: <http://www.cien.org.gt/>

¹²⁴³ **Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)**. Es una entidad regional privada y no lucrativa, Sus objetivos contribuir al fortalecimiento de la cultura y procesos de la democracia, al desarrollo humano sostenible e integral y a la edificación de una sociedad justa y solidaria en los países centroamericanos y en la región en su conjunto. Sitio Web: <http://www.incep.org>

¹²⁴⁴ **Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)**. El mandato de la CICIG no tiene precedentes dentro de las Naciones Unidas u otros esfuerzos internacionales de promover la responsabilidad y reforzar el estado de derecho. Posee muchos de los atributos de un Fiscal Internacional, pero opera bajo las leyes guatemaltecas, en las Cortes Guatemaltecas, usando el procedimiento penal de Guatemala. Sitio Web: <http://cicig.org>

¹²⁴⁵ **Consejo Nacional de Mujeres de Guatemala (CONAMGUA)**. Su objetivo general es promover la participación activa de las mujeres guatemaltecas en el proceso de desarrollo sociocultural y económico del país, ampliando la cobertura teórico-práctica, en torno a servicios y capacitaciones empresariales, técnicas y de valores, en los centros existentes y los centros de la mujer a nivel nacional. Sitio Web: www.conamgua.org

¹²⁴⁶ **Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer (CICAM)**. ONG, de servicio, asistencia y desarrollo integral que especialmente persigue el estudio, la investigación, capacitación y apoyo a la mujer guatemalteca. Sitio Web: cicam.org.gt

¹²⁴⁷ **INCAP**. Es un centro especializado en alimentación y nutrición, Institución del Sistema de la Integración Centroamericana. Sitio Web: <http://www.incap.org.gt>

¹²⁴⁸ **Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC)**. Movimiento fortalecido desde la cosmovisión maya. Tiene impacto por su capacidad propositiva y cualitativa para el buen vivir de las personas, comunidades y naturaleza. Sitio Web: <http://www.mayaconic.org>

¹²⁴⁹ **Asociación de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)**. Promueve el conocimiento y difusión de las lenguas mayas. Sitio Web: www.almg.org.gt

¹²⁵⁰ **Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (SODEJU)**. Institución de servicio y compromiso social con la niñez y la juventud, cuyos esfuerzos están dirigidos a contribuir a la construcción de la paz y la democracia. Sitio Web: www.sodeju.org

¹²⁵¹ **Jóvenes por Guatemala**. Organización conformada por líderes jóvenes que incentivan y promueven la participación a través de la creación de soluciones concretas a los problemas actuales de Guatemala. Sitio Web: <http://jovenesporguatemala.org>

¹²⁵² **Save The Children**. Organización independiente líder mundial en el trabajo a favor de la niñez y la adolescencia. Sitio Web: <http://www.savethechildren.org.gt>

¹²⁵³ **Peace Brigades International (PBI)**. ONG cuyo objetivo es la protección de los defensores de derechos humanos y otros activistas de la sociedad civil que sufren represión por su trabajo en pro de los derechos humanos, la paz y la justicia social. Sitio Web: <http://www.pbi-guatemala.org>

Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEQUA)¹²⁵⁴, Grupo de Apoyo Mutuo¹²⁵⁵, Guatemala Visible¹²⁵⁶ o Centrarse¹²⁵⁷, según se dediquen a la investigación, la mujer, la alimentación, las poblaciones o comunidades indígenas, los niños y jóvenes, los derechos humanos o la responsabilidad social empresarial, por poner algunos ejemplos, aunque el posible campo de actuación de estas organizaciones es, indudablemente, mucho más amplio.

4.1.5. Organizaciones lucrativas.

En el caso de las asociaciones de empresas constituidas con el propósito de actuar en el mercado procede efectuar un análisis similar al realizado para las fundaciones controladas por las administraciones públicas o por el sector empresarial: no forman parte del sector no lucrativo desde la perspectiva del enfoque NPO al no cumplir el requisito de la independencia y autogobierno. En el supuesto de que el control sobre estas asociaciones lo realicen empresas de la economía social, tendrán la misma consideración que estas últimas desde la perspectiva del criterio finalista de identificación del sector no lucrativo.¹²⁵⁸ El MINFIN incluye, dentro de este rubro a las cooperativas y sociedades civiles¹²⁵⁹.

¹²⁵⁴ **Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humano Guatemala (UDEFEQUA)**. Su objetivo es orientar, acoger, investigar, denunciar, proteger y monitorear los ataques contra defensores de derechos humanos. Sitio Web: <http://www.udefegua.org>

¹²⁵⁵ **Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)**. Institución que fomenta y acompaña la creación de formas de organización local de promoción y defensa de los derechos humanos, así como la coordinación y articulación entre las mismas, a través de procesos democráticos de representatividad. Sitio Web: <http://www.gam.org.gt/>

¹²⁵⁶ **Guatemala Visible**. Esfuerzo colectivo impulsado por la Universidad Rafael Landívar y al que se han sumado diversas instancias de la sociedad civil guatemalteca que buscan un espacio en común para desarrollar experiencias de formación ciudadana. mantener la atención de los distintos públicos en procesos de elección basados en la Ley de Comisiones de Postulación. Sitio Web: <http://www.guatemalavisible.org>

¹²⁵⁷ **CENTRARSE**. Organización privada, autónoma, de carácter asociativo, apolítico, no lucrativo y extra gremial que tiene como objetivo generar una actitud de cambio en las empresas que operan en el país, para que implementen conscientemente, prácticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Sitio Web: <http://www.centrase.org/>

¹²⁵⁸ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, pág. 20.

¹²⁵⁹ Documento: Las Organizaciones No Gubernamentales en el Régimen Jurídico Guatemalteco. Disponible en la página Web del Ministerio de Finanzas, Gobierno de Guatemala, Portales Fiscales: ONG.: <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html> (Fecha consulta: 24 de abril de 2014).

4.1.5.a. Cooperativas. Pueden identificarse como sociedades económicas y productivas en las que los agentes son al mismo tiempo los socios; su filosofía es el trabajo conjunto, y la ayuda mutua, un objetivo común. Desde un punto de vista sociológico, cabe considerar a las cooperativas como organizaciones para la institucionalización de la cooperación (como proceso social, en contraposición a la competencia)¹²⁶⁰.

La visión clásica de la literatura *nonprofit* anglosajona tiende a considerar a las cooperativas como entidades que persiguen maximizar ganancias con la finalidad de repartirlas entre sus socios, independientemente del modo de distribución de las mismas, razón que justifica su ánimo de lucro y, por tanto, su exclusión del sector no lucrativo.

Para un análisis más riguroso es necesario atender, en primer lugar, al enfoque clásico de los juristas y de la legislación cooperativa, el cual destaca el carácter generalmente no lucrativo de las cooperativas, atendiendo a sus reglas organizativas (enfoque PNDB, de organización no lucrativa). Según este enfoque, cabrían dos situaciones: las cooperativas sólo serán consideradas lucrativas cuando realicen actividades económicas con terceros no socios (concepto de actividades no «cooperativizadas» o ajenas a la mutualidad) y las ganancias obtenidas de estas actividades se distribuyan entre sus socios. En este caso no habría diferencia con las demás sociedades mercantiles. Sin embargo, cuando las cooperativas, junto a la realización de actividades «cooperativizadas» con sus socios, desarrollen actividades no «cooperativizadas» con terceros no socios y las ganancias de estas últimas operaciones no se distribuyan entre los socios, sino que se reinviertan, por ejemplo, en fondos colectivos irrepartibles, sí podrán ser consideradas entidades no lucrativas¹²⁶¹.

¹²⁶⁰ RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 37.

¹²⁶¹ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., *op. cit.*, págs. 16-18.

El funcionamiento de la empresa cooperativa se basa, como señalan DE LORENZO GARCÍA y MORO en los siguientes principios cooperativos:

1. De adhesión voluntaria y abierta.
2. De gestión democrática por parte de los socios
3. De la participación económica de los socios.
4. De autonomía e independencia.
5. De educación, formación e información.
6. De cooperación entre cooperativas.
7. De interés por la comunidad¹²⁶².

Para DE LORENZO GARCÍA y MORO, tradicionalmente existe una clasificación general de las cooperativas, atendiendo a la naturaleza de los socios que las forman: cooperativas de primer grado y las de segundo grado. Las primeras son aquellas que agrupan un mínimo de socios, ya se traten de personas físicas o individuales, o personas jurídicas, públicas o privadas, que se unen por intereses socio-económicos comunes. En función de la actividad empresarial específica que realiza, hay hasta doce clases de cooperativas, a saber: de trabajo asociado; de consumidores y usuarios; de viviendas; agrarias; de explotación comunitaria de la tierra; de servicios; del mar; de transportistas, de seguros, sanitarias; de enseñanza y de crédito. Las cooperativas de segundo grado son aquellas que integran, al menos, dos socios, que han de ser necesariamente cooperativas de la misma o distinta clase, teniendo por objetivo promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes a los socios, así como reforzar la actividad económica de las mismas. Es lo que se podría llamar «cooperativa de cooperativas»¹²⁶³.

¹²⁶² DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 85-86. Los autores obtienen los principios citados de la Internacional Cooperative Alliance: The international Coöperative Alliance Statement on the Cooperative Identity. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom, 1995.

¹²⁶³ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 86.

En Guatemala, las cooperativas se rigen por la Ley General de Cooperativas (LGC)¹²⁶⁴ y su Reglamento¹²⁶⁵. Se inscriben en el Registro de Cooperativas del Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)¹²⁶⁶.

Se declara de interés nacional la promoción de organizaciones cooperativas (art. 1 LGC), que, debidamente constituidas, son asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, que se rigen en su organización y funcionamiento por las disposiciones de la LGC, y que tendrán personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados, al estar inscritas en el Registro de Cooperativas art. 2 LGC). La cooperativa debe de estar integrada por veinte asociados¹²⁶⁷, como mínimo (art. 3 LGC), y para tener la consideración de tal debe cumplir los principios que se establecen en el art. 4 LGC¹²⁶⁸.

Estas entidades podrán desarrollar cualquier actividad lícita comprendida en los sectores de la producción, el consumo y los servicios, compatibles con los principios y el espíritu cooperativista (art. 5 LGC) y se clasifican en cooperativas especializadas, que se ocupan de una sola actividad económica, social o cultura, tales como agrícolas pecuarias, artesanales de comercialización, de consumo, de ahorro y crédito, de transportes, de vivienda, de seguros, de educación; y

¹²⁶⁴ Ley General de Cooperativas, Decreto 82/78 del 7 de diciembre de 1978 del Congreso de la República.

¹²⁶⁵ Reglamento de la Ley General de Cooperativas, Acuerdo Gubernativo número 7-79 del Ministerio de Economía.

¹²⁶⁶ Señalan RIVERA Y BARAHONA que, en Guatemala En la exploración realizada por el Área de Estudios sobre Organizaciones Sociales (AEOS), las cooperativas representan el 32.8% de las organizaciones de primer grado. Se pudo evidenciar la existencia de los siguientes tipos: agrícolas que, con el 46%, son la principal forma de cooperativismo en Guatemala; de ahorro y crédito (18.4%), de consumo (15%), de producción (7.6%), de vivienda, de transportes, integrales o de servicios varios, de comercialización, de pesca y otras. (RIVERA, M. y BARAHONA, D., *op. cit.*, pág. 37).

¹²⁶⁷ Para ser socios los cooperativistas deberán cumplir los requisitos previstos en el art. 8 LGC, previendo la propia Ley, art. 9 LGC los casos en que se pierde tal calidad.

¹²⁶⁸ PRINCIPIOS: a) Procurar el mejoramiento social y económico de sus miembros mediante el esfuerzo común; b) No perseguir fines de lucro, sino de servicio a sus asociados; c) Ser de duración indefinida y de capital variable, formado por aportaciones nominativas de igual valor, transferibles sólo entre los asociados; d) Funcionar conforme a los principios de libre adhesión, retiro voluntario, interés limitado al capital, neutralidad política y religiosa e igualdad de derechos y obligaciones de todos sus miembros, e) Conceder a cada asociado un solo voto, cualquiera que sea el número de aportaciones que posea. El ejercicio del voto podrá ser delegado, cuando así lo establezcan los Estatutos; f) Distribuir los excedentes y las pérdidas, en proporción a la participación de cada asociado en las actividades de la cooperativa; g) Establecer un fondo de reserva irrepartible entre los asociados; h) Fomentar la educación e integración cooperativa y el establecimiento de servicios sociales.

cooperativas integrales o de servicios varios, que se dedican a varias actividades económicas, sociales o culturales, con el objeto de satisfacer necesidades conexas y complementarias de los asociados (art. 5 LGC).

La cooperativa, que incluirá en su denominación la palabra «cooperativa», el tipo que les corresponda y la mención de su actividad principal, sin que ello constituya limitación para el desarrollo de las actividades que requiera su crecimiento y las necesidades comunes de sus miembros (art. 6 LGC), tiene responsabilidad limitada (art. 7 LGC), estableciéndose las reglas de su funcionamiento en los estatutos, que deben contener los requisitos mínimos previstos en el art. 10 LGC. El INACOP formulará estatutos uniformes para cada tipo de cooperativas, que podrán ser adoptados por las cooperativas que se constituyan o modifique para el caso (art. 11 LGC). Se constituyen por escritura pública o bien por acta constitutiva de la misma autorizada por el alcalde de la jurisdicción, y contendrá, además de los requisitos generales de dichos instrumentos, los exigidos por el artículo 19 LGC¹²⁶⁹; y tendrán como órganos sociales la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Vigilancia; podrán tener otros cuerpos de gestión y control (art. 12 LGC). Se disuelven y liquidan de conformidad con lo previsto en los arts. 13 y 14 LGC.

En el capítulo II de la Ley se trata de la integración cooperativa, distinguiéndose las federaciones (art. 15 LGC), que pueden formar centrales de servicio (art. 18 LGC) y la confederación (art. 16 LGC). Las federaciones y la confederación serán consideradas como asociaciones cooperativas, por lo tanto, son válidas para ellas las disposiciones de constitución que le sean aplicables, así como los derechos y

¹²⁶⁹ a) El tipo de cooperativa de que se trate; b) La denominación de la cooperativa; c) El objeto social; d) El domicilio; e) El valor de las aportaciones, su forma de pago y de reintegro; f) La forma de constituir las reservas; g) La forma y reglas de distribución de los resultados obtenidos durante el ejercicio social respectivo; h) El porcentaje que se destine a la reserva irrepartible, el cual no puede ser inferior al cinco por ciento (5%) de los excedentes; i) La forma de transmitir las aportaciones entre los asociados; j) Forma en que se otorga la representación legal de la cooperativa; k) Fijación del ejercicio social, el cual deberá ser anual; l) Reglas para la disolución o liquidación de la cooperativa; y m) Los estatutos de la cooperativa o indicación de si se adoptan estatutos uniformes aprobados por el INACOP.

obligaciones contenidos en el régimen de protección señalados en la presente ley (art. 17 LGC).

La inscripción constitutiva en el Registro de Cooperativas, comprenderá en forma resumida, lo relativo a los incisos a) al l) del artículo 19 y hará mención de si se adoptaron estatutos uniformes o bien si la cooperativa tiene estatutos particulares (art. 21 LGC). La cooperativa adquiere su personalidad jurídica desde el momento de su inscripción en el Registro de Cooperativas, sin necesidad de ningún otro acto; las modificaciones al acto constitutivo se inscribirán en la misma forma (art. 22 LGC).

El PG17 destina Q. 13.000.000,00 al Instituto Nacional de Cooperativas y Q. 12.000.000,00 a la Inspección General de Cooperativas¹²⁷⁰.

Muchas son las cooperativas de todo orden existentes en Guatemala, a título de ejemplo, se pueden citar: la Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA)¹²⁷¹ o la Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala (FEDECOCAGUA)¹²⁷².

4.1.5.b. Sociedades civiles. En Guatemala por la sociedad civil dos o más personas conviene en poner en común bienes o servicios para ejercer una actividad económica y dividirse las ganancias (art. 1728 CCG). Su regulación, en cuanto a los requisitos y procedimiento de constitución e inscripción, se encuentra en los

¹²⁷⁰ Artículo 6 de la Ley Artículo 6 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016.

¹²⁷¹ **Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA)**, integrada por 36 cooperativas de primer grado, que incluye una población estimada de 60,000 personas; asimismo, atiende a 33 grupos de pequeños agricultores organizados, con una población estimada de 80,000 personas; cuyos miembros en su totalidad son indígenas de las etnias mayas q'eqch'í y pocomch'í, siendo la principal actividad económica de sus afiliadas los cultivos de café, cardamomo, té negro y el desarrollo forestal sostenible. Sitio Web: www.fedecovera.com

¹²⁷² **Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala (FEDECOCAGUA)**. A través de esta federación, 148 Cooperativas, Empresas Campesinas Asociativas y otros grupos con un total de aproximadamente 20.000 pequeños productores de café comercializan su producto. Sitio Web: <http://www.fedecocagua.com.gt>

artículos 1728 a 1789 del CCG. Se inscriben en el Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación¹²⁷³.

La literatura *nonprofit* excluye abiertamente, a las Sociedades Mercantiles tradicionales (Sociedades Anónimas y Sociedades Limitadas) del sector no lucrativo. Sin embargo, aplicando el criterio finalista, parece aconsejable incluir a estas sociedades en el sector citado ya que definen en sus estatutos unos objetivos sociales (no de maximización de beneficio) y una política de no distribución de los beneficios entre sus propietarios, que se basa, por el contrario, en la reinversión de los mismos en la actividad social de la entidad. En teoría este modelo sería próximo al de una fundación como las descritas más arriba¹²⁷⁴.

Para hacer frente a los desafíos del mercado, las cooperativas y otras instituciones de la economía social crean con frecuencia determinadas sociedades mercantiles con el objeto de desarrollar su propia actividad. Para el enfoque NPO estas organizaciones no forman parte del sector no lucrativo. Sin embargo, para el criterio finalista de identificación de dicho sector, siempre que estas sociedades mercantiles estén dominadas por las empresas de economía social, deberán ser consideradas de forma análoga a estas últimas, ya que tanto los criterios de toma de decisiones como los de distribución del beneficio serán los mismos que se utilizan en la empresa de economía social. Sin embargo, este criterio podría no ser válido cuando la sociedad creada no tenga nada que ver con el campo de actividad de la empresa de la economía social que la controla. En este supuesto, podría tratarse de una mera inversión financiera de sus excedentes y podría estar justificada la decisión de no incluirla¹²⁷⁵.

¹²⁷³ Con la entrada en vigor de la Ley del Registro Nacional de las Personas –LRENAP–, Decreto 90-2005 del Congreso de la República, la competencia en orden al registro de estas personas corresponde al Ministerio de Gobernación (Registro de Personas Jurídicas), Artículo 102. Décimo Cuarto Transitorio LRENAP

¹²⁷⁴ CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L., op. cit., pág. 21.

¹²⁷⁵ *Loc. cit.*

No se contempla en Guatemala, dentro del TS, a las entidades mutualistas, que conforman uno de los grupos más importantes, junto con las cooperativas, asociaciones y fundaciones, en la concepción de este sector desde la perspectiva de la economía social.

4.1.5.c. Las mutualidades. Las mutualidades de previsión social constituyen la tercera de las grandes familias que históricamente han conformado la economía social. Como manifiestan DE LORENZO GARCÍA y MORO, son sociedades personales de seguros, sin ánimo de lucro, de estructura y gestión democrática, que ejercen una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria del sistema de previsión de la Seguridad Social obligatoria. Las mutualidades, en ciertas condiciones, vienen siendo alternativas que sustituyen al sistema público, convirtiéndose en una interesante experiencia de gestión de una prestación pública. La mutualidad radica en la coincidencia entre las figuras de asegurado y de socio o mutualista. Esta forma de gestión democrática hace que las primas satisfechas vayan en su integridad a garantizar las prestaciones del colectivo asegurado, siendo la relación de los mutualistas con la mutualidad estatutaria y no contractual¹²⁷⁶.

Las mutualidades y en general las entidades que hacen de la mutualización de riesgos su razón de ser, indica MELGAREJO ARMADA, han sido históricamente las precursoras de la seguridad social. La universalidad y la solidaridad, como rasgos distintivos de este tipo de entidades, pueden representarse en la práctica como la ausencia de discriminación en cualquiera de sus facetas y la extensión de su acción previsional a cualquier sujeto del colectivo con independencia de su edad o género¹²⁷⁷.

Las características sociales y técnicas de las mutualidades, según DE LORENZO GARCÍA y MORO, son:

- Ausencia de ánimo de lucro.

¹²⁷⁶ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 87-88.

¹²⁷⁷ MELGAREJO ARMADA, J., *op. cit.*, pág. 204.

- Sociedades de personas, no de capitales.
- Gestión participativa.
- Solidaridad, porque cumplen los principios de no exclusión del colectivo en aquellos riesgos que no pueden cumplir los sistemas individuales.
- Objeto social consistente en el pago de pensiones complementarias a la Seguridad Social pública.
- Participación democrática de todos los mutualistas en los órganos de gobierno de la mutualidad.
- Coincidencia de las figuras del asegurado y de socio mutualista.
- Igualdad de derechos y obligaciones de los mutualistas, sin perjuicio de la prima o cuota a pagar por las coberturas de seguro o de previsión social.
- Asignación del excedente del contenido económico atendiendo a dos destinos: la formación de un patrimonio propio de la mutualidad que sirva de garantía para hacer frente a sus compromisos y al reparto de derramas activas entre los mutualistas en proporción a su participación en la actividad en la mutualidad.
- Debe contar con un mínimo de socios fundacionales y debe disponer de un capital mutual permanente que suponga, al menos, la mitad del capital suscrito exigido a las sociedades anónimas aseguradoras, aportado por los socios o formado por los excedentes de los ejercicios sociales¹²⁷⁸.

Al igual que las sociedades cooperativas, las mutualidades pueden ser clasificadas en función de varios criterios. Por una parte, MELGAREJO ARMADA, diferencia tres grandes categorías de mutuas de seguros desde el punto de vista legal y su tratamiento normativo: las denominadas mutuas generales y, junto a ellas, las mutualidades de previsión social (MPS), entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas

¹²⁷⁸ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, págs. 88-89.

protectoras; y las mutualidades de accidentes de trabajo (MAT), asociaciones de empresarios de carácter voluntario¹²⁷⁹.

DE LORENZO GARCÍA y MORO, distinguen, por otro lado, las mutualidades de la siguiente forma:

- a) Por su objeto o actividad económica que realizan, como las mutuas de seguros y las mutuas de previsión social.
- b) Por las características del colectivo mutualista o socios-asegurados. Distingue entre las mutualidades cuyos socios-asegurados tiene un vínculo previo e independiente a la asociación a la mutualidad, como las vinculadas a un cierto ámbito geográfico local o las dedicadas al seguro de enfermedad; además de mutualidades cuyo colectivo de mutualistas pertenece a un grupo determinado, por ejemplo: profesionales o laborales.
- c) Por el régimen de aportación de los socios, como las mutuas de prima fija y las mutuas de prima variable¹²⁸⁰.

4.1.5.d. Sociedades laborales. Como señalan DE LORENZO GARCÍA y MORO, han supuesto durante muchos años una nueva salida empresarial al desempleo, válido tanto en épocas de crisis como en períodos de reactivación de la economía. La sociedad laboral es toda aquella sociedad en la que la mayoría del capital social es de propiedad de los trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido. La sociedad laboral es una sociedad mercantil que además goza de un calificativo que le otorga su esencia: laboral. La naturaleza laboral permite que una clásica sociedad de capitales adquiera un tinte personalista, otorgando el control societario al colectivo de trabajadores¹²⁸¹.

¹²⁷⁹ MELGAREJO ARMADA, J., *op. cit.*, pág. 207-212.

¹²⁸⁰ DE LORENZO GARCÍA, R y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica», *op. cit.*, pág. 89.

¹²⁸¹ *Ibid.*, págs. 86-87. Los autores señalan como rasgos característicos de las sociedades laborales en España: El porcentaje mínimo de capital que ha de estar en manos de los socios trabajadores. Al menos el 50,1% del capital social debe pertenecer a los socios trabajadores, con relación laboral, personal y directa con la sociedad, debiendo ser a tiempo indefinido; la limitación máxima de capital que cada socio puede poseer; ningún socio puede poseer más del 33,33% del

4.1.6. Las relaciones de las organizaciones del Tercer Sector enmarcadas en el ámbito de las ONGD guatemaltecas con el Estado, y su financiación.

Las ONG de Guatemala relevan la participación de la sociedad civil; proponen fortalecer la auditoría social hacia el Estado e impulsar acciones propias como una estrategia que vele y garantice una real inversión en el desarrollo del país, considerándose fundamental el rescate del enfoque de derechos para el sector y el diseño de políticas públicas¹²⁸².

En el campo de las políticas públicas específicas destacan, desde la perspectiva de las ONG, como señalan BECERRA POZOS, PINEDA, CASTAÑEDA BUSTAMANTE y SÁNCHEZ PEÑA, las relacionadas con la salud y la educación. Hace falta un debate sobre el financiamiento nacional del sistema de salud, en cumplimiento del derecho a la salud, debiendo consolidar la unificación del sector a distinto nivel (municipal, departamental, nacional), con el fin de interrelacionar y coordinar el trabajo político, operativo y estratégico. También es prioritario un plan estratégico de educación para que la juventud se interese en mejorar su actual sistema de vida, así como la producción agrícola para el desarrollo humano, frente a las tendencias globalizantes del uso de los productos agrícolas para biocombustibles. En general, se debe recuperar, por parte de las ONG, el papel de facilitadoras de las demandas de las comunidades, para erradicar las brechas sociales existentes. Aumentar sus capacidades de negociación para que la dependencia económica no supedite su postura ideológica¹²⁸³.

Los principales problemas jurídicos que afrontan las ONG, como señalan sus empleados, son la ausencia de disposiciones legales específicas que promuevan y estimulen el surgimiento de organizaciones ciudadanas, así como, la dispersión legal que existe para regular las funciones de dichas agrupaciones, ya que tienen

capital, excepto si se trata de una entidad pública, en cuyo caso esta podrá participar en un 49,9% como máximo. También se permite acogerse a esta excepción a las asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro.

¹²⁸² BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDA BUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L., *op. cit.*, pág. 11.

¹²⁸³ *Loc. cit.*

que acudir simultáneamente al Código Civil, al Código Municipal, a varios Decretos y a instructivos particulares para cumplir con su legalización. La movilización de recursos locales de utilidad social puede ser hoy más restrictiva y las organizaciones civiles con mayores posibilidades de gestión de recursos públicos, son aquellas de carácter ejecutor y vocación política para alinearse a los objetivos nacionales de desarrollo. La perspectiva crítica y el trabajo orientado a un cambio social mucho más amplio, que se sustenta en una visión distinta a la del Estado y la empresa privada, sigue siendo un elemento de peso para explicar las limitadas posibilidades de las ONG de incorporarse en las nuevas dinámicas de desarrollo¹²⁸⁴.

Puede ser, que los agentes de desarrollo en Guatemala (Estado, sector privado y sociedad civil) sean mucho más autónomos entre sí, que haya una división del trabajo más clara, lo que representaría una dificultad de las ONG para incorporarse a las alianzas público-privadas, a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)¹²⁸⁵ o a fondos sociales del gobierno. La RSE, evoluciona hacia la noción de las alianzas público-privadas de desarrollo (APPD)¹²⁸⁶, mientras que la filantropía, al acercarse paulatinamente al ámbito del desarrollo social se hace más próxima a esta misma dinámica público-privada. Lo que en algún momento fueron fondos sociales¹²⁸⁷ a los que las ONG de entonces tenían una mayor posibilidad de acceso, tienden a centralizarse en la figura del Ministerio de Desarrollo Social. En estas condiciones, las ONG guatemaltecas se ven en la necesidad, por un lado, de replantearse su

¹²⁸⁴ *Ibid.*, págs. 11-12.

¹²⁸⁵ La RSE en Guatemala, ha supuesto una creciente relevancia para las fundaciones empresariales, primordialmente las de empresas azucareras, de café y de cerveza (*Ibid.*, pág. 14)

¹²⁸⁶ En Guatemala, es una tendencia que las APPD parecen circunscribirse formalmente a la asociación entre Estado y sector privado, para la ejecución de mega infraestructura. En todo caso, las organizaciones civiles con mayores posibilidades de incorporarse a este modelo, son aquellas con perfiles ejecutivos y pragmáticos, que trabajan en los campos de educación, tecnología o medio ambiente. Desde esta perspectiva, las APPD no son un campo propicio para las OSC históricas, de carácter más analítico y contestatario. Además, algún sector de estas organizaciones tampoco parece sentirse cómodo con la idea de las APPD, a las que percibe como un mecanismo de privatización (*Ibid.*, págs. 12-13).

¹²⁸⁷ En los años 90 del siglo pasado se crearon varios fondos sociales administrados por el Estado, que supusieron recursos para gobiernos locales y la oportunidad de participación de algún sector de las Organizaciones de la Sociedad Civil guatemaltecas. Destaca FONAPAZ que surge en 1991, el FIS en 1993 y el Fondo de Solidaridad en 1993. Para finales de esta década, con la firma de los Acuerdos de Paz, el volumen de los recursos aumentaría notablemente, en solo dos años el volumen de fondos casi se cuadruplica, puesto que pasó de 65,2492 USD en 1996 a 251,670 USD en 1998 (*Ibid.*, pág.14).

relación con otros actores de desarrollo; por otra parte, se hace conveniente replantear las ofertas institucionales, pensando las prioridades comunales y locales, más que en las demandas de los cooperantes. Finalmente, entre las ONG hay un componente ético en su quehacer, por lo que se pretende impulsar un Código de Ética para las ONG¹²⁸⁸.

Guatemala es considerado un país de renta media con un nivel medio de prioridad para los donantes. En los últimos años, las variaciones de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)¹²⁸⁹ han sido mínimas. Actualmente, varios de los países tradicionalmente cooperantes con Guatemala están retirando paulatinamente su ayuda. Para la Unión Europea el país mantendrá un estatus de prioridad intermedia y ha establecido su margen de colaboración para los próximos años. De igual forma están actuando Estados Unidos y Canadá, entre otros. Se estima que los flujos de AOD disminuirán en los próximos años, estableciéndose la prioridad en temas orientados a generar un clima favorable para el comercio y las inversiones¹²⁹⁰.

En la región centroamericana la experiencia de relacionamiento entre Estados y ONG (las históricas) ha estado marcada de indiferencia y desconfianza política. Se han propuesto infinidad de mecanismos regionales y por país para encontrar puntos de encuentro; sin embargo, los resultados han sido diversos y poco sostenibles en el tiempo. Fundamentalmente en el campo del desarrollo, las ONG están consideradas por los gobiernos como una «competencia» en términos de la distribución de fondos que existen de la cooperación internacional¹²⁹¹. La

¹²⁸⁸ *Ibid.*, págs. 12-13.

¹²⁸⁹ En términos de la AOD subvencionada (bilateral-multilateral), los donantes con más colaboración para el período 2005-2012 han sido España con el 32.5%, Estados Unidos con el 23.6%, la Comisión Europea con el 8.4% y Suecia con el 6.7%. En términos globales, La Unión Europea mantiene una contribución del 64% con relación al total otorgado para este período. Actualmente, la cooperación bilateral y la llamada cooperación «descentralizada», son las que más programas y proyectos financian en Guatemala. Muchas de las acciones financiadas pertenecen a sectores para los que el aporte presupuestario del gobierno es escaso (*Ibid.*, págs. 14-15).

¹²⁹⁰ *Ibid.*, pág. 14.

¹²⁹¹ La cooperación internacional empieza a canalizarse al país en los años 50 del siglo XX, con un carácter principalmente benéfico. La asistencia al desarrollo se incrementa luego del terremoto de 1976 y toma mayor fuerza tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, cuando el país experimentó un incremento de la ayuda oficial al desarrollo. Hubo mayor gasto social del gobierno, pero sin un impacto duradero, puesto que se trataba de ayuda coyuntural y ejecutada de manera centralizada, por un aparato estatal ineficiente y con un manejo poco transparente. Después del auge vivido en los años 90 y 2000, los fondos oficiales decayeron sustancialmente, y con ellos se fueron cerrando también las posibilidades de

experiencia de las ONG de trabajar con el Estado se ha visto empañada por malas prácticas, clientelismo político, falta de transparencia y cruce de intereses por parte de un creciente sector de ONG creadas por los partidos políticos, funcionarios de gobierno o financistas de campañas de partidos. No existe ni un fondo financiero establecido para que otros actores no estatales puedan acceder a presupuesto público, ni una institucionalidad homogénea, que pueda regular esta participación. Para el caso de ONG que han podido ejecutar obra o servicios públicos, deben estar debidamente acreditadas y registradas bajo el control de la Contraloría de Cuentas, pero muchas organizaciones no cuentan con el estatus¹²⁹².

Las ONG deben realizar actividades para que la cooperación internacional apoye el proceso de descentralización, de suerte que logren un desarrollo económico y humano de beneficio colectivo. Es fundamental para las ONG mantener la autonomía del sector, identificando desde la sociedad civil, las iniciativas que las alejan de la dependencia que se establece con las organizaciones de Cooperación Internacional¹²⁹³.

4.1.7. Normativa de fiscalización para las Organizaciones No Gubernamentales que administran o ejecutan recursos públicos.

Señala la CPRG, al tratar el Fondo de Garantía, que con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las ONL del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados o de origen internacional. Una ley regulará esta materia (art. 242 CPRG).

acceso desde la sociedad civil. Hoy, los fondos estatales para el desarrollo local se canalizan mediante los Consejos de Desarrollo. Otros recursos son utilizados para alimentar iniciativas estatales de corte asistencialista y con un sesgo clientelista (*Ibid.*, págs. 13-14).

¹²⁹² En el 2009, se presentó una iniciativa de ley para que se regule el uso de las ONG en la ejecución de recursos de obras públicas. La iniciativa presentada proponía reformas a la Ley Orgánica del Ejecutivo, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de las Organizaciones no Gubernamentales y Ley Orgánica del Presupuesto, buscando prohibir el uso de ONG, para contratación de obra pública, bienes e insumos del Estado, tratando de evitar los costos excesivos, así como la posibilidad de eludir la Ley de Contrataciones del Estado, para que no se pacte de forma discrecional con las empresas que no están capacitadas para ejecutar obras (*Ibid.*, pág. 15).

¹²⁹³ *Ibid.*, pág. 16.

Las ONG podrán depositar sus fondos en el Banco de Guatemala o en los bancos del sistema nacional debidamente autorizados para operar en el país (art. 17 LONGD) y serán fiscalizadas por la Contraloría General de Cuentas, y para el efecto deberán proporcionar la información y documentación que esta les requiera (art. 16 LONGD).

Con relación al gasto público ejecutado por las ONG, señala el MINFIN que durante la última década los aportes a ONG crecieron significativamente en importancia, pasando de representar alrededor del 1.3% del gasto público total en 1998, a cerca de 4.6% en 2008. Este crecimiento en la importancia del gasto público ejecutado a través de ONG refleja la forma en que el Estado recurre a actores no gubernamentales para ampliar la cobertura de programas públicos, principalmente en zonas rurales que no tienen acceso a los servicios de las instituciones del Gobierno Central. Sin embargo, esta modalidad de gasto gubernamental delegada en ONG da lugar a dificultades en materia de transparencia, en menoscabo de la confianza ciudadana en el buen uso de los recursos públicos¹²⁹⁴. Por esta razón, a partir de 2008 se ha venido aplicando y mejorando una normativa especial, mediante la cual las entidades suscriben convenios con ONG para poder ejecutar gasto, y el traslado de fondos sigue un sistema de anticipos condicionados al registro contable oportuno y sujeto a la presentación de informes de avance físico y

¹²⁹⁴ Organizaciones del Tercer Sector reciben fondos públicos con cargo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. En efecto, en el PG17 se contempla la cantidad de Q. 9.500.000,00, como mínimo, para que el MINGOB asigne, dentro de su propio presupuesto de egresos, un aporte en favor de la Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres, con la finalidad de apoyar la atención integral de las mujeres sobrevivientes de violencia. Aparece asignada al MSPAS la cantidad de Q. 511.804.000,00, a fin de que se transfieran fondos, en diferentes cuantías, a instituciones sin ánimo de lucro del ámbito de la salud y asistencia social, destacando: Unidad Nacional de Atención al Enfermo Renal Crónico UNAERC: Q. 200.000.000,00; Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala: Q. 55.000.000,00; Unidad Nacional de Oncología Pediátrica: Q. 40.000.000,00; Liga Nacional contra el Cáncer: Q. 21.700.000,00; Asociación Obras Sociales del Santo Hermano Pedro Frailes Franciscanos OFM: Q. 20.000.000,00; Asociación Hospicio de San José: Q. 12.600.000,00; Fundación Probienestar del Minusválido y/o Fundabiem: Q. 12.500.000,00; Organización Cristiana de Beneficio Social Esperanza de Vida ONG: Q. 12.500.000,00; Cruz Roja Guatemalteca: Q. 12.000.000,00; Fundación de Asistencia Social de la Iglesia Católica de la Arquidiócesis de Guatemala: Q.9.000.000,00; Fundación Guatemalteco Americana de Cirugía Ortopédica Avanzada: Q. 9.000.000,00, o Instituto para la Investigación Científica y la Educación acerca de las Enfermedades Genéticas y Metabólicas Humanas/Rozas Botrán ONG: Q. 5.000.000,00, por mencionar las que reciben mayores importes económicos en este rubro (Art. 20 de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República).

financiero. Esta normativa busca controlar lo más posible las transferencias o aportes directos a esas entidades, que es una modalidad de ejecución financiera que dificulta el control estatal sobre la ejecución real del gasto, su calidad y resultados, así como a la supervisión por parte de la Contraloría General de Cuentas¹²⁹⁵.

Por lo que se refiere a la fiscalización de las ONG que administran o ejecutan recursos públicos, existen normas dictadas en cada ejercicio presupuestario sobre este particular. Así, el artículo 11 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio 2017, Decreto Número 50-2016, dispone, al tratar de la celebración de convenios, que, «a las entidades receptoras de transferencias, autorizadas por el Congreso de la República en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal vigente, les son aplicables las disposiciones establecidas en el artículo 32 Bis del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República¹²⁹⁶. Ley Orgánica del Presupuesto. Asimismo, en los convenios que se celebren con las entidades receptoras se estipulará que, si se trata de fondos destinados a funcionamiento o inversión, deberán coadyuvar al

¹²⁹⁵ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS: Tercer Informe Sobre la Política Fiscal en Guatemala: Cierre Preliminar 2008 y Perspectivas 2009. Guatemala, febrero 2009, pág. 17.

¹²⁹⁶ **Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República. Artículo 32 Bis. Información de Entidades Receptoras de Transferencias.**

«Los recursos públicos que se trasladen en calidad de aportes al sector privado y al sector externo, se realizarán bajo responsabilidad de las entidades de la administración central, empresas públicas, entidades autónomas y descentralizadas otorgantes. Dichas entidades deberán registrar en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), la información siguiente: a) Nombre o razón social, nombre del representante legal y Número de Identificación Tributaria (NIT); b) Número y fecha del convenio que ampara el traslado de recursos; c) Monto de la transferencia; d) Objetivos, metas e indicadores de resultados; y e) Número y fecha de la resolución por medio de la cual se aprueba la programación y reprogramaciones. La programación deberá registrarse a más tardar el treinta y uno (31) de enero del ejercicio fiscal en curso.

Las reprogramaciones que surjan en la ejecución deben ser notificadas a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas dentro de los diez (10) días de haberse emitido la resolución que las autorizó. Asimismo, las entidades receptoras de fondos públicos deben presentar mensualmente a la Contraloría General de Cuentas, al Congreso de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas, informes de avance físico y financiero de la ejecución de los recursos, así como de los objetivos, metas alcanzadas y población beneficiada, de acuerdo al formato establecido.

Las operaciones con entidades receptoras de transferencias incluyen los aportes de las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-, Comités y Consejos Educativos y Juntas Escolares del Ministerio de Educación, para los programas de apoyo escolar; las subvenciones y subsidios otorgadas a los centros educativos privados gratuitos así como las organizaciones que realizan labores sociales y de asistencia humanitaria mediante aportes específicos, autorizadas previamente por el Congreso de la República.

Se exceptúa de la presentación de los informes de avance financiero de la ejecución de los recursos, a las Organizaciones de Padres de Familia -OPF- del Ministerio de Educación».

logro de los objetivos y metas de la institución que otorga el aporte y del ente rector afín a su naturaleza y objeto. En el caso de la Entidad de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, serán las entidades receptoras quienes le den cumplimiento a tales requerimientos». Y el artículo 12, en cuanto se refiere a la transferencia de fondos, establece que «ninguna entidad del organismo ejecutivo puede transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones u otro tipo de entidades lucrativas o no lucrativas, nacionales e internacionales: para ejecución de programas y proyectos que no hayan sido aprobados dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017».

Además, la LGC señala que las cooperativas, federaciones y confederación, estarán sujetas a la fiscalización del Estado, el cual la ejercerá a través de la Inspección General de Cooperativas adscrita al Instituto Nacional de Cooperativas (art. 26 LGC). Para que dicha inspección pueda cumplir su función, las entidades cooperativas están obligadas a: a) Adoptar las normas contables que establezca la Inspección General de Cooperativas; b) Llevar los libros de actas y registros contables autorizados por la inspección; c) Enviar las nóminas de las personas electas para los distintos órganos de la cooperativa, dentro de los diez (10) días de elección; y d) Remitir a la Inspección dentro de los treinta (30) días de celebrada la Asamblea Ordinaria Anual, la memoria de labores y los estados financieros del ejercicio (art. 27 LGC).

4.2. EL TRATAMIENTO FISCAL DEL TERCER SECTOR EN GUATEMALA.

4.2.1. El tratamiento fiscal guatemalteco.

La política fiscal es una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para mantener la estabilidad económica y social de la nación, incidiendo en la equidad y el bien común mediante los impuestos y el gasto público¹²⁹⁷. Se refiere a la capacidad del gobierno para influir la actividad económica a través de cambios en los impuestos o en el gasto público. Desde el punto de vista macroeconómico, la

¹²⁹⁷ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, pág. 17.

política fiscal puede ser expansiva (produciendo un incremento en la demanda agregada, que se aplica cuando existe desempleo importante de factores productivo) o restrictiva (generando una disminución de la demanda agregada, que se aplica cuando existe un exceso de la demanda agregada de la economía que la oferta no satisface en el corto plazo)¹²⁹⁸.

Por otra parte, las implicaciones de la política fiscal sobre el bienestar de las personas pueden ser significativas en la medida en que tiendan a mejorar los niveles de crecimiento económico y propiciar efectos distributivos, atendiendo necesidades vitales como salud, educación, vivienda y seguridad alimentaria. En el país, la política fiscal se encuentra enmarcada en los principios y fundamentos de la *Agenda del cambio*¹²⁹⁹.

4.2.1.a. La baja carga tributaria. Hay muchas explicaciones que, a juicio de MACHADO, SCARTASCINI y STEIN, justifican los bajos ingresos tributarios en América Latina, entre ellas: el nivel de desarrollo, la alta informalidad, la estructura de la economía y la composición de la población por edades. Sin embargo, los ingresos tributarios en América latina son bajos incluso después de tener en cuenta la influencia de estos factores¹³⁰⁰.

En Guatemala, la carga tributaria puede calificarse como raquíta. Es la más baja de Centroamérica, incluyendo a Panamá, y también una de las más exiguas del continente americano siendo mayor solamente a la de Haití y de países con abundantes regalías por la explotación de recursos naturales, como México o Venezuela, que perciben ingresos derivados de su producción petrolero¹³⁰¹. El país

¹²⁹⁸ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 220.

¹²⁹⁹ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN: *Informe tercer año de gobierno 2014-2015*, *op. cit.*, pág. 17.

¹³⁰⁰ MACHADO, F., SCARTASCINI C. y STEIN E.: «La política de la política tributaria» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilc y Eduardo Lora eds.) *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012, pág. 39.

¹³⁰¹ BARRIENTOS, R.: «Guatemala: poder de veto a la legislación tributaria y captura fallida del negocio de la inversión pública», con el apoyo de Walter Figueroa en *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*, F&G Editores, 1ª edición. Guatemala, 2015, pág. 36. En igual sentido: SCHNEIDER, A., *op. cit.*, pág. 354.

moviliza muy pocos ingresos para cumplir con sus obligaciones, no logra recaudar ingresos de los sectores con más riqueza y aplica la legislación tributaria de manera poco sistemática entre los actores económicos¹³⁰².

En efecto, por lo que a la carga tributaria guatemalteca se refiere, se puede afirmar con CABRERA que esta es una de las más bajas de América Latina, a pesar de haberse incrementado de 7,5% del PIB en 1990 a 12,1% para 2007. Los niveles de la presión tributaria se encuentran muy por debajo de países desarrollados, a pesar de que la participación en el PIB del nivel de imposición general a los bienes de consumo es similar al de los países del mundo desarrollado. La diferencia radica en el desempeño de la imposición a los patrimonios y de la renta, especialmente la renta personal. Los impuestos directos han significado, en promedio, alrededor del 25% de la recaudación, mientras que los indirectos el 75% restante, aunque en el período 2004–2007, los impuestos directos elevaron su participación al 28% de la recaudación. Durante los últimos años el Impuesto al Valor Agregado (IVA) neto de devoluciones ha alcanzado casi el 50% de la recaudación tributaria total, como efecto combinado de una mejor gestión del cobro de este impuesto, producto de las últimas reformas de fortalecimiento de la administración tributaria, y de la reducción en la participación en la estructura tributaria del resto de gravámenes indirectos. Esta reducción es principalmente evidente en la captación de los Derechos Arancelarios a la Importación y de los impuestos selectivos al consumo de tabaco y a la distribución de bebidas. Cuando se adiciona a los ingresos tributarios de la Administración Central la recaudación del Impuesto único Sobre Inmuebles (IUSI) realizada por los gobiernos locales, la presión tributaria se incrementa levemente, lo cual, se aproxima en su definición al Gobierno General. Al incluir a las contribuciones a la Seguridad Social en la definición de carga tributaria, esta apenas se incrementa en alrededor de 1,6% del PIB en el período 1995–2007. Esto se debe a que la cobertura del Seguro Social en Guatemala es muy baja. Para el año 2006,

¹³⁰² SCHNEIDER, A., *op. cit.*, págs. 354-355.

tan solo el 25,6% de la población económicamente activa es cotizante del IGSS (Estimaciones basadas en datos del INE y del IGSS)¹³⁰³.

Desde el punto de vista histórico, la carga tributaria de Guatemala ha sido crónicamente baja, aunque con una tendencia general creciente. Sin embargo, esta no permanece raquílica por falta de intentos de elevarla, ya que se pueden contabilizar por lo menos nueve reformas tributarias mayores¹³⁰⁴, número que se eleva considerablemente al contar reformas o medidas aisladas de política tributaria. El efecto de las reformas tributarias y el impulso que se derivó de momentos políticos clave lograron el crecimiento de dicha carga a lo largo de los treinta y tres años del periodo 1980-2012. Sin embargo, pese a este crecimiento, continúa siendo insuficiente; en particular, permanece sin cumplir la meta mínima indicativa contemplada en los Acuerdos de Paz¹³⁰⁵.

4.2.1.b. La falta de progresividad de los impuestos. Frecuentemente se afirma que la recaudación tributaria carece de progresividad porque depende mucho de impuestos que se consideran regresivos, como el IVA, o que recaen demasiado en los trabajadores, como las contribuciones a la seguridad social. Además, se sugiere que hay un sesgo en contra de los ingresos laborales en las estructuras tributarias de América Latina y el Caribe, no sólo porque la suma de las tasas nominales que gravan el trabajo es mayor que las tasas nominales al capital, sino porque las tasas efectivas de tributación del trabajo son más altas que las del capital en casi todos los países en los que la información disponible permite hacer estos cálculos. En Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela los ingresos de los asalariados tienen

¹³⁰³ CABRERA, M.: *La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala*. CEPAL, División de Desarrollo Económico. Serie Macroeconomía del Desarrollo, número 89. Santiago de Chile, 2009, pág. 14.

¹³⁰⁴ Las reformas consideradas «mayores» a las que se hace referencia son las de 1983, 1985, 1987, 1992 y 1994; las de 1996-1999 –asociadas con la forma de los Acuerdos de Paz–; las de 2000-2003 –vinculadas con el Pacto Fiscal–; y las de 2004-2005, 2008-2012 –propuestas por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal–. Sin embargo, como se indicó, en todos los años del período 1980-2012 se aprobaron reformas o medidas de política tributaria (BARRIENTOS, R., *op. cit.*, págs. 37).

¹³⁰⁵ *Ibid.*, págs. 36-39.

tasas efectivas de tributación que ascienden a aproximadamente el doble de las ganancias del sector empresarial¹³⁰⁶.

Más grave que la falta de progresividad es el hecho de que los individuos o empresas con niveles de ingresos o tasas de ganancias semejantes pagan tasas efectivas de impuestos muy diferentes, lo que lleva a la desigualdad horizontal. Las exenciones al impuesto a la renta de las empresas, que benefician a numerosos sectores, se conceden con argumentos muy diversos y sin efectividad comprobada. El gasto tributario por cuenta de las exenciones a este impuesto representa una cuarta parte de su recaudación y le cuesta al fisco en promedio un 1% del PIB¹³⁰⁷.

4.2.1.c. La evasión tributaria. Las tasas de evasión del impuesto sobre la renta de las personas se ubican entre el 30% para Perú y el 70% para Guatemala, con un promedio cercano al 50% en los 10 países en los cuales se cuenta con información. La situación no es muy diferente en el caso del impuesto a la renta de las empresas, ya que la evasión también bordea el 50% en promedio. Aunque las actitudes de la ciudadanía inciden en las prácticas evasoras, mucho más importante es el diseño de los impuestos, pues se reconoce que es más fácil controlar la evasión en economías urbanas, más industrializadas, con menos trabajadores independientes y empresas más grandes; y que las prácticas evasoras y el bajo esfuerzo fiscal se dan más fácilmente en un ambiente institucional en el que son aceptadas las prácticas corruptas en la administración pública o en el que no hay canales para que el electorado exprese su descontento y para que haya rendición de cuentas¹³⁰⁸.

4.2.1.d. Mala administración tributaria. La baja recaudación y la evasión se deben en buena medida a que los sistemas tributarios son muy complejos mientras que las capacidades de las administraciones tributarias son modestas. En promedio, en

¹³⁰⁶ BEVERINOTTI, J., LORA, E., y VILLELA, L.: «Los mitos al desnudo» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilc y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012, págs. 14-17.

¹³⁰⁷ *Ibid.*, págs. 20-21.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, págs. 21-24.

América Latina los costos de administración representan el 1,4% de la recaudación, una cifra solo algo más alta que el promedio para los países desarrollados de la OCDE (1%), y que está muy influida por los altos costos de la administración en Argentina, Guatemala y Paraguay. El reciente surgimiento de gravámenes de fácil recaudación, pero altamente distorsionantes como los impuestos a las transacciones financieras y a las exportaciones, podría verse como una consecuencia de la supuesta incapacidad de las administraciones tributarias para recaudar impuestos más difíciles de cobrar, pero menos dañinos para la actividad productiva. Si algo puede decirse de las administraciones tributarias latinoamericanas es precisamente que se han fortalecido en las últimas dos décadas¹³⁰⁹.

A partir de 1990 los sistemas tributarios latinoamericanos y caribeños han enfrentado los retos que suponían la baja recaudación, la poca progresividad de los impuestos, la extendida evasión tributaria y la debilidad de las administraciones tributarias. Aunque estos cuatro rasgos no han sido superados, los avances han sido importantes¹³¹⁰. La alta volatilidad de los ingresos fiscales, el reducido esfuerzo tributario de los gobiernos subnacionales y el incipiente desarrollo de impuestos para corregir externalidades son tres rasgos notables de los sistemas tributarios de la región que quizá reciban la atención que merecen cuando se reconozca que la tributación debe ser un instrumento de desarrollo y no un mecanismo de recaudación de ingresos para el fisco¹³¹¹.

Algunos de los aspectos que, a juicio de MACHADO SCARTASCINI y STEIN, tienen relación directa con la baja recaudación en esta área geográfica son:

- 1) Los gobiernos de los sistemas presidenciales tienden a operar con presupuestos más pequeños y a percibir menos ingresos fiscales.

¹³⁰⁹ *Ibid.*, págs. 25-28. Señalan los autores que, en la región, la probabilidad de que un contribuyente sea fiscalizado y procesado judicialmente por fraude tributario es menor que ganar en el casino. En promedio, sólo 3 de cada 100 contribuyentes están sujetos a alguna fiscalización de sus declaraciones de impuestos.

¹³¹⁰ *Ibid.*, pág. 28.

¹³¹¹ *Ibid.*, págs. 30-31.

- 2) Las políticas clientelistas pueden incidir en la percepción de menores ingresos fiscales. Entre las élites, los sobornos y las contribuciones a las campañas son otra manera de proporcionar una ventaja a los candidatos que representan a los ricos, lo cual conlleva una sub-representación de los pobres.
- 3) Los gobiernos de tendencia izquierdista suelen mostrar preferencias por una mayor participación del gobierno en la economía y por impuestos y gastos más altos. La ideología también influye en diferentes fuentes de ingreso de diversas maneras.
- 4) La capacidad de los gobiernos de introducir y aumentar los impuestos puede verse limitada por las características económicas del país.
- 5) Finalmente, el partidismo o la orientación ideológica del gobierno en el poder, el calendario electoral y los sistemas electorales pueden influir en el tipo de reforma tributaria que se pretenda¹³¹².

Guatemala ilustra claramente la influencia desproporcionada de las élites. Al principio, las fuerzas armadas eran el principal mecanismo de influencia. Más recientemente, las élites han recurrido al cabildeo en el Congreso, o han apelado ante el Tribunal Constitucional las reformas tributarias que afectan a sus intereses¹³¹³.

4.2.2. Los tributos en Guatemala.

4.2.2.a. Definición. Los tributos suponen el grueso de los recursos presupuestados, y es la transferencia de riquezas del particular al Estado (elemento económico) obligatoriamente en virtud de ley (elemento jurídico) para satisfacer el bienestar

¹³¹² Es probable que los políticos que se presenten a la reelección quieran disminuir los impuestos o favorecer a sus electores preferidos en los momentos previos a una elección. Por lo tanto, la probabilidad de reformas en los años anteriores a las elecciones, sobre todo si estas disminuyen la recaudación, tenderá a ser mayor que en otros años. Los sistemas electorales personalistas, en los que los legisladores tienen una estrecha conexión electoral con los votantes, proporcionan incentivos para que sus iniciativas traigan bienes públicos a su jurisdicción (MACHADO, F., SCARTASCINI C. y STEIN E., *op. cit.*, págs. 39-55).

¹³¹³ *Ibid.*, *op. cit.*, pág. 44.

general (elemento político)¹³¹⁴, constituyen los medios para obtener los recursos necesarios para que se pueda llevar a cabo el sostenimiento del gasto público, los instrumentos de la política general del país y, así, se pueda atender la realización de los fines y deberes del Estado (contemplados, en el caso de Guatemala, en la CPRG)¹³¹⁵.

El tributo es definido por GARCÍA VIZCAÍNO como toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de ley; y tiene como nota característica su obligatoriedad, fundamentada en la *coactividad* del Estado (entendido en sentido lato de Nación, provincias, municipalidades), cuyo límite es el principio de legalidad¹³¹⁶.

Dentro de los tributos GIULIANI FONROUGE distingue los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, siendo los primeros los de mayor significación, las contribuciones especiales, a su vez, incluyen las contribuciones por mejoras, que tanto desarrollo han alcanzado, y diversos gravámenes que suelen denominarse contribuciones parafiscales¹³¹⁷.

El Código Tributario (CTR)¹³¹⁸ establece que tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines¹³¹⁹, mientras que en

¹³¹⁴ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 676, en un sentido similar, CRESPO A., M. A.: Lecciones de Hacienda Pública Municipal. Caracas, marzo 2010, pág. 57, disponible en línea en: <http://www.eumed.net/libros/2009b/563/index.htm> (Fecha de consulta: 21.06.2014). HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 23.

¹³¹⁵ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, págs. 20-21.

¹³¹⁶ GARCÍA VIZCAÍNO, C.: Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1996, págs. 41-42. En el mismo sentido: GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 254-255 y MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F.: Derecho Tributario. Editorial Aranzadi, S.A. 13ª ed. Navarra, 2008, pág. 28.

¹³¹⁷ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, págs. 254-255. En el mismo sentido, MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 28.

¹³¹⁸ Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República.

¹³¹⁹ Artículo 9 del CTR. Resulta más completa la definición que de tributo da el art. 9 del Modelo del Código Tributario del Centro Interamericano de Administradores Tributarios de 1997 (CIAT): Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige, en razón de una determinada manifestación de capacidad económica, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público o para el cumplimiento de otros fines de interés general.

el Modelo de Código Tributario para América Latina (MCTAL) se señala: «Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines» (Art. 13).

4.2.2.b. Características. Enumera CRESPO, como características de los tributos, las siguientes:

1. Son producto de la potestad tributaria del Estado.
2. Se crean en virtud de una ley.
3. Para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los fines del Estado¹³²⁰.

Por su parte, muchos autores, entre ellos CASELLAS GÁLVEZ, señalan:

1. **Son generalmente recursos de carácter monetario**, aunque en ocasiones puedan consistir en la entrega de bienes de naturaleza no dineraria, pero susceptible de valoración económica.
2. **Tienen carácter coactivo**. Son obligaciones impuestas por el Estado u otro ente público de manera unilateral, sin tomar en cuenta la voluntad del contribuyente.
3. **Existen en virtud de una ley**.
4. **Tienen carácter contributivo**. Su destino es cubrir los gastos que demande el cumplimiento de sus fines. Este carácter contributivo permite distinguir los tributos de las penas pecuniarias, como las multas y sanciones que, si bien producen un beneficio económico, no están predeterminadas a este fin, sino a reprimir al transgresor de una ley.
5. **Es un ingreso de carácter público**, regulado por el Derecho público¹³²¹.

¹³²⁰ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, págs. 57-59.

¹³²¹ CASELLAS GÁLVEZ, J. C.: «La tasa en Guatemala. Aspectos jurisprudenciales. Una propuesta de régimen jurídico». Opus Magna Constitucional, Tomo IV, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011, pág. 163.

HURTADO GARCÍA agrega que: a) consiste en una relación personal, de derecho y obligatoria y b) deben ser justos¹³²².

4.2.2.c. Principios tributarios. La potestad tributaria, que es la facultad de dictar normas jurídicas de las cuales nace, para ciertos individuos, la obligación de pagar tributos, es decir la «facultad estatal de crear, modificar o suprimir unilateralmente tributos», lo que implica la posibilidad de dictar normas generadoras de contribuciones que las personas deben entregar coactivamente, para atender a las necesidades públicas, surge del poder tributario, que se define como la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones a las personas sometidas a su soberanía, que emana, a su vez, del concepto de soberanía, es decir el estar por encima de todo y de todos, que reside en el pueblo¹³²³.

La potestad tributaria no es absoluta, toda vez que la misma debe sujetarse a límites, los cuales son regulados en la Constitución y conocidos como los principios constitucionales en materia tributaria, los que velan por el pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona y de la propiedad privada¹³²⁴. Los principios hay que entenderlos como **ideas-fuerza** capaces de recoger en torno a sí, toda la acción sucesiva del Estado, atendiendo a la intención del legislador. Se ha llegado a decir que estos principios tienen que cumplir tres funciones: **exegética**, favoreciendo la interpretación de las normas referidas a un determinado sector del ordenamiento jurídico; **fundamentadora**, al ser el origen y soporte estructural del ordenamiento jurídico, lo que le confiere un carácter imperativo al legislador para todo el instituto tributario; **garantista**, que produce un mandato genérico que impide cualquier conducta contraria al valor consagrado en un determinado principio¹³²⁵.

¹³²² HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, págs. 22-23 (En este punto, HURTADO GARCÍA hace suyas las palabras de A. SALDAÑA en Curso elemental sobre derecho tributario: Lecciones básicas sobre sus aspectos esenciales. ISEF, México 2005, pág. 32).

¹³²³ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 19.

¹³²⁴ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V.: «Trascendencia de los principios que regulan el Derecho Tributario», *Revista Jurídica* núm. XVI, primer semestre, 2012 pág. 15.

¹³²⁵ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, págs. 78-79.

El poder tributario que, como señala BLANCO RAMOS, es la manifestación de la soberanía tributaria del Estado, que es inherente a la soberanía política¹³²⁶. Consiste en el poder que tiene el Estado de dictar normas a efectos de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas, según la competencia espacial estatal atribuida. Comprende también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas¹³²⁷ y puede distinguirse, con CRESPO, en **originario** y **derivado**, teniendo la diferencia su origen en la fuente de la que emana el poder tributario, de manera que el poder tributario originario nace de la propia Constitución, en tanto que el derivado proviene de la ley, a través de la cual el órgano con poder originario lo transfiere a otro que no lo posee¹³²⁸. YEBRA MARTUL-ORTEGA utilizar la expresión poder financiero para aquellos entes públicos que constitucionalmente estén dotados del mismo, y la expresión competencia financiera para aquellos otros entes que, sin ser titulares del poder financiero, sus órganos tienen una serie de atribuciones en materia financiera¹³²⁹.

Presenta las siguientes notas características, según indica BLANCO RAMOS, siguiendo a AMORÓS RICA: a) originario; b) irrenunciable; c) imprescriptible; d) abstracto; e) territorial; f) legal, y se encuentra delimitado en normas de Derecho constitucional¹³³⁰. A ellas agrega GARCÍA VIZCAÍNO: 1) normado; 2) ejercido por medio de la ley; 3) indivisible; y 4) del que resultan diversas competencias tributarias¹³³¹.

¹³²⁶ BLANCO RAMOS, I.: Derecho Tributario, parte general y legislación española. Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona, 1976, pág. 22. Con relación al poder tributario, también: GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 295 y ss.; DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H., *op. cit.*, págs. 45 y ss.; YEBRA MARTUL-ORTEGA, P.: Poder financiero. Equilibrio entre los poderes financieros. Editorial de Derecho Financiero. 1ª edición, Jaén 1977, págs. 76 y ss.

¹³²⁷ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 224-225.

¹³²⁸ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 20. La distinción entre poder tributario originario y derivado también es analizada por GARCÍA VIZCAÍNO (GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 230-231) y por GÓMEZ CABRERA, C., *op. cit.*, pág. 178.

¹³²⁹ YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., *op. cit.*, pág. 90.

¹³³⁰ BLANCO RAMOS, I., *op. cit.*, págs. 23-25.

¹³³¹ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 229-230.

El poder tributario del Estado constituye fundamentalmente una facultad que posee este para crear unilateralmente tributos. No obstante, tal poder se encuentra delegado en el Organismo Legislativo, teniendo como rectores de tal función los principios tributarios a nivel constitucional. En Guatemala, constituye un límite para el poder legislativo, la observancia de los principios de legalidad, equidad, generalidad, progresividad, igualdad y justicia tributaria, capacidad de pago y prohibición de políticas impositivas confiscatorias y de establecimiento de doble o múltiple tributación interna, los cuales constituyen parámetros a ser respetados en la oportunidad que el Congreso de la República proceda a decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, así como a determinar las bases de su recaudación. Es evidente que, en un Estado de Derecho, observando tales principios constitucionales es como el legislador debe crear o reformar las normas ordinarias con respecto al sistema tributario¹³³².

Seguidamente se entra en un breve análisis de los principios tributarios de: jerarquía normativa, igualdad, generalidad, legalidad tributaria, seguridad jurídica, capacidad de pago, progresividad, no confiscatoriedad y otros principios (equidad y justicia tributaria).

4.2.2.c.a. Principio de jerarquía normativa. La potestad tributaria, que es la «facultad estatal de crear, modificar o suprimir unilateralmente tributos», lo que implica la posibilidad de dictar normas generadoras de contribuciones que las personas deben entregar coactivamente para atender a las necesidades públicas, surge del poder tributario, que se define como la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones a las personas sometidas a su soberanía, y emana, a su vez, del concepto de soberanía, es decir el estar por encima de todo y de todos, que reside en el pueblo¹³³³. La potestad tributaria no es absoluta, toda vez que la misma debe sujetarse a límites, los cuales son regulados en la Constitución y conocidos como los principios constitucionales en materia tributaria, los que velan

¹³³² *Ibid.*, pág. 14.

¹³³³ CRESPO A., M. A., op. cit., pág. 19.

por el pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona y de la propiedad privada¹³³⁴. GÓMEZ CABRERA señala como límites:

- a. El principio de reserva de ley.
 - b. Los principios materiales de justicia tributaria, es decir, el de generalidad, capacidad, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.
 - c. Los límites del derecho internacional. Los convenios internacionales, una vez publicado oficialmente formarán parte del ordenamiento interno, de modo que sólo pueden ser derogados, modificados o suspendidos, en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional, por lo que tienen primacía sobre el derecho interno.
- Además, hay otros límites que condicionan el ejercicio de la potestad legislativa en materia financiera: (i) Es inadmisibles la iniciativa legislativa popular en materia de tributos. (ii) La necesidad de aprobación del gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que signifiquen la disminución de ingresos del presupuesto en curso. (iii) La imposibilidad de crear tributos en las leyes de presupuestos, pudiendo únicamente modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva lo permita¹³³⁵.

4.2.2.c.b. Principio de igualdad. La igualdad dentro del sistema tributario supone gravar igual a los que están en situaciones de igualdad y de forma desigual a los que tienen situaciones diferentes. La igualdad tributaria comparte su planteamiento con el resto de los principios inspiradores de la tributación, por lo tanto, va íntimamente ligada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad. Esa igualdad la determina la capacidad económica a la que se aplica la progresividad. Hay otro nivel de igualdad que también alcanza al aspecto tributario y es la igualdad entendida como técnica para distinguir las situaciones en que, en supuestos objetivos similares, la capacidad subjetiva es diferente.

¹³³⁴ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, pág. 15.

¹³³⁵ GÓMEZ CABRERA, C., *op. cit.*, págs. 181-183.

En estos casos es necesario aplicar el principio de capacidad contributiva, lo que demuestra que la igualdad necesita de un apoyo en otros principios para poder aplicarse¹³³⁶.

La igualdad puede entrar en colisión con otros principios dignos de protección, que pueden producir desigualdad, pero siempre tiene que estar limitada por la arbitrariedad y la proporcionalidad de la medida al fin que se persigue. Va a ser la invocación de la existencia de estos principios lo que va a proporcionar al legislador un argumento para dar un trato desigual a las normas tributarias. Lo que expresamente se prohíbe en el ámbito de la proporcionalidad es la arbitrariedad¹³³⁷.

Constituye un valor no solamente del sistema tributario, sino del conjunto del ordenamiento fundamental. En este sentido, en materia tributaria, el principio de capacidad económica y, en general, el conjunto de los criterios de distribución de la carga tributaria, están emparentados con el fundamental del valor de la igualdad. En la CPRG se regula el principio de igualdad en el artículo 4, el cual también es aplicado en materia tributaria, teniendo también vinculación con el principio de progresividad¹³³⁸.

Considera VALDÉS ACOSTA que la doctrina ha señalado que la noción de la igualdad puede ser encarada desde tres puntos de vista, distinguiendo la igualdad en la ley, por la ley y ante la ley. O sea que la ley no puede contener discriminaciones arbitrarias, en cuyo caso sería inconstitucional; que la ley puede buscar una igualación por vía de la distribución de la riqueza y tercero, que, en la aplicación de la ley, la administración no puede efectuar discriminaciones no incluidas en aquella, en cuyo caso el acto administrativo sería ilegal¹³³⁹.

¹³³⁶ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, págs. 121-122.

¹³³⁷ *Ibid.*, pág. 124.

¹³³⁸ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, págs. 8-9.

¹³³⁹ VALDÉS ACOSTA, R.: Estudios de Derecho Tributario Latinoamericano. Amalio M. Fernández, 1ª edición, Montevideo, 1982, pág. 54.

CRESPO distingue la **igualdad real** y **personal** ante el impuesto, y dice que en la igualdad real no se toma en cuenta las condiciones particulares del contribuyente, expresadas en los gastos requeridos para satisfacer sus necesidades primarias, mientras que en la igualdad personal, por el contrario, sí se toma en cuenta la situación particular del contribuyente, al reconocérsele que ha de realizar ciertos gastos para satisfacer sus necesidades individuales elementales o primarias antes de poder contribuir con sus disponibilidades monetarias a la satisfacción de las necesidades colectivas asumidas por el Estado como públicas¹³⁴⁰.

Esta igualdad jurídica no implica igualdad de hecho. Con frecuencia la ley establece diferencias entre acreedores y deudores, no sólo en Derecho tributario, sino en otras ramas jurídicas, cuando, a su juicio, existen circunstancias que las justifican. Este principio implica, pues, el total rechazo de las viejas concepciones de *in dubio pro fisco* o *in dubio contra fisco* y encuentra especial aplicación en materia de interpretación de las normas tributarias¹³⁴¹.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO, puntualizan que: a) que este principio en el ámbito tributario se traduce en el respeto al derecho de capacidad económica, en el sentido de que situaciones económicamente iguales se traten de la misma manera; b) no veda cualquier desigualdad, sino las que puedan reputarse como discriminatorias, por carecer de justificación; c) no sólo exige la igualdad ante la ley, sino también la igualdad en la aplicación de esta; d) no ampara el derecho a imponer o a exigir diferencias de trato en situaciones o supuestos desiguales; e) debe interpretarse en conexión con las exigencias de otros principios constitucionales; y f) la igualdad en el marco del sistema tributario debe complementarse con la igualdad en el ordenamiento del gasto público, lo que se traduce en la necesidad de asignar equitativamente los recursos públicos¹³⁴².

¹³⁴⁰ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 66.

¹³⁴¹ VALDÉS ACOSTA, R., *op. cit.*, págs. 45-46.

¹³⁴² MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 61.

La CC ha señalado, al tratar sobre este principio, que encuentra contenido en el art. 4 CPRG¹³⁴³, que «la igualdad ante la ley, proclamada con carácter de derechos fundamental en la norma constitucional, consiste en que no deben establecerse excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, sean estas positivas o negativas, es decir, que conlleven un beneficio o un perjuicio a la persona sobre la que recae el supuesto contemplado en la ley»¹³⁴⁴.

Como manifiesta GUZMÁN GODÍNEZ en Guatemala, el desarrollo jurisprudencial de los principios tributarios es evidente, especialmente el de igualdad tributaria, debido a que para la justa distribución de las cargas tributarias se debe respetar el citado principio, porque no todos los contribuyentes tienen las mismas condiciones para soportarlas y responder por el pago del tributo. Justicia tributaria y capacidad de pago están relacionadas y vinculadas al principio de igualdad tributaria, y se

¹³⁴³ Artículo 4 CPRG: «Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí».

¹³⁴⁴ SCC de 2 de diciembre de 2010 (expediente 2377-2009, Gaceta 98). La SCC de 27 de septiembre de 2007 (Expediente 1201-2006, Gaceta 85) expresa: «En esa oportunidad [se refiere a la opinión consultiva de 21 de junio de 1996 dictada en el expediente 682-96] se indicó: «El artículo 4º de la Constitución Política de la República establece en su primer párrafo que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El concepto de igualdad así regulado estriba en el hecho de que las personas deben gozar de los mismos derechos y las mismas limitaciones determinadas por la ley. Sin embargo, ese concepto no reviste carácter absoluto, es decir, no es la nivelación absoluta de los hombres lo que se proclama, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación que tienda a la protección en lo posible de las desigualdades naturales». En el mismo sentido, SCC de 1 de junio de 2006 (Expediente 2243-2005, Gaceta 79), SCC de 30 de septiembre de 2004 (Expediente 232-2004, Gaceta 73), SCC de 16 de junio de 1992 (Expediente 141-92, Gaceta 24) y la Opinión consultiva de 21 de junio de 1996 (Expediente 682-96, Gaceta 40). Por su parte, la SCC de 29 de enero de 2009 (Expediente 3832-2007, Gaceta 91) plantea la cuestión en los siguientes términos: «cabe hablar de transgresión al precepto constitucional que reconoce el derecho a la igualdad ante la ley cuando la norma, sin justificación, busca hacer una distinción, colocando a un determinado sujeto en un plano desigual, limitándolo o restringiéndolo en sus derechos frente a otro u otros de similares características o condiciones». Y, por lo que se refiere específicamente a la igualdad tributaria, vinculando el art. 4 CPRG con el art. 243, señala la SCC de 31 de julio de 2003 (Expediente 641-2003, Gaceta 69) que: «Esta Corte al analizar el principio de igualdad tributaria ha señalado que dicho principio es uno de los elementos inherentes a un tributo equitativo y justo, como los que deben integrar el sistema impositivo guatemalteco, a tenor de lo normado por el artículo 243 de la Constitución. En su manifestación más sencilla, la igualdad consiste en dar igual tratamiento impositivo a los contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias o condiciones. Es universalmente aceptado por la doctrina tributaria que el principio de igualdad no priva ni restringe la facultad del Estado para que, en ejercicio de su poder de imperio, establezca categorías de contribuyentes, afectándoles con diferentes tributos o grave determinadas actividades mientras exime otras, siempre que tales distinciones tengan una base razonable y respondan a una finalidad económica o social del Estado (...) La garantía de igualdad tributaria, en realidad lo que establece, es que las leyes deben tratar de igual manera a los iguales, en iguales circunstancias». También la SCC de 24 de febrero de 2004, Gaceta 71, expedientes acumulados 421, 453, 608 y 818/2002 y 1806/2003.

persigue que quien posee más pague más, el que posee menos pague menos y el que nada posee, no pague nada¹³⁴⁵.

Conectado con el principio de igualdad se encuentra el **principio de generalidad**, ya que aquel prohíbe discriminaciones o privilegios en materia tributaria. Se refiere al carácter extensivo de la tributación, de modo de no excluir de su ámbito a quienes tengan capacidad contributiva (apreciada razonablemente), por lo cual las leyes no pueden establecer privilegios personales, de clase, linaje o casta, a fin de salvaguardar la «igualdad»¹³⁴⁶. La vigencia del principio de generalidad no significa que no puedan existir exenciones o beneficios fiscales (como la exención de la renta mínima o vital, fundamentada en la capacidad económica)¹³⁴⁷.

Del principio de generalidad MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO expresan que constituye un requerimiento directamente dirigido al legislador para que cumpla con la exigencia de tipificar como hecho imponible todo acto, hecho o negocio jurídico que sea indicativo de la capacidad económica. El principio pugna con la concesión de exenciones fiscales que carezcan de razón de ser. Desde este punto de vista, dos son los significados a atribuirle al principio: 1) el principio debe informar, con carácter general el ordenamiento tributario, exigiendo que el mismo no trate de forma distinta situaciones que son idénticas y prohibiendo que se establezcan discriminaciones carentes de fundamento en el tratamiento discal de los ciudadanos; y 2) la contribución a las cargas públicas y el sostenimiento de los gastos públicos debe hacerse con criterio de generalidad, contrarios a cualquier vestigio de singularidad no justificada, también desde el ámbito territorial¹³⁴⁸.

¹³⁴⁵ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, págs. 8-9.

¹³⁴⁶ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 279.

¹³⁴⁷ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, pág. 10.

¹³⁴⁸ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, págs. 54-56.

4.2.2.c.c. Principio de generalidad. Este principio universal afecta a todos, frente al de capacidad económica, que es particular y solo afecta a quien lo tiene. Las leyes se hacen pensando en la universalidad de los ciudadanos. Quien cumple las condiciones del hecho imponible, automáticamente se convierte en sujeto pasivo del impuesto. Se persigue acabar con las discriminaciones que suponían las bonificaciones o exenciones, salvo que tenga causa que proceda de la aplicación de un principio tuitivo que coadyuva a la igualdad. Esto no significa que todos tengan que contribuir de igual forma, la generalidad está mediatizada por la capacidad económica y la igualdad y viene determinada por situaciones como el mínimo vital, que deja fuera a quienes no lo alcanzan¹³⁴⁹.

4.2.2.c.d. Principio de legalidad tributaria. Todo acto del Estado en el orden legislativo, administrativo o judicial debe derivar de la ley, pero conviene recalcar que la administración también se mueve dentro del marco de la legalidad, al considerar que la ley es el soporte de todo acto administrativo y que la actividad administrativa, tanto reglada como discrecional, queda sujeta al principio de legalidad, la que puede ser cuestionada en sede jurisdiccional¹³⁵⁰.

La aplicación del principio de legalidad se fundamenta en el hecho de que existen materias, como la tributaria, que son reserva de ley, es decir, que sólo pueden ser disciplinadas mediante normas primarias de rango legal, sin la posibilidad que ninguno de los aspectos de esa materia sea regulado por normas de rango secundario¹³⁵¹.

De conformidad con este principio, como manifiesta GARCÍA VIZCAÍNO, las leyes son interpretadas conforme a su letra y espíritu, vedando la posibilidad de crear impuestos y exenciones por analogía; además, las obligaciones tributarias nacidas

¹³⁴⁹ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, pág. 125.

¹³⁵⁰ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 287.

¹³⁵¹ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 69.

de la ley no pueden ser derogadas por acuerdo de particulares, ni entre éstos y el Estado¹³⁵².

Dos importantes limitaciones o complementos se pueden hacer al principio de legalidad en el Estado constitucional: la razonabilidad¹³⁵³ y la relatividad¹³⁵⁴.

El principio plantea tres tipos de cuestiones: su justificación y las características que debe presentar en el Estado contemporáneo; la delimitación del principio; y la posibilidad de su extensión a campos no tributarios¹³⁵⁵.

La primera cuestión es la de si la competencia legislativa debe radicar exclusivamente en el parlamento o es admisible, como lo han reconocido varios derechos constitucionales, el otorgamiento por vía de excepción de competencias al poder ejecutivo. El Modelo CTAL optó por la solución de consagrar el principio sin establecer excepciones, pero dejando aclarado en la Exposición de Motivos que nos e ignora la existencia de tendencias doctrinales y legislativas que se apartan parcialmente de esta solución. Se consideró oportuno no darles cabida en el proyecto por entender que ellas constituyen o apartamientos no suficientemente justificados desde el punto de vista científico, o causas relativas a condiciones de tiempo y lugar, es decir particularidades de cada país. Los apartamientos que cada legislación establezca deben ser considerados como excepciones al principio mencionado y por lo tanto no significan su rechazo, sino, por el contrario, su aceptación. En caso de duda o silencio legislativo, aquel regirá en toda su extensión.

¹³⁵² GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 271.

¹³⁵³ La razonabilidad marca o busca un límite más allá del cual se transforma en irrazonabilidad y, por ende, importa una violación a la Constitución. Admitido que la actividad estatal, para ser constitucionalmente válida, debe ser razonable, el problema está en dónde y cómo encontrar ese límite. El principio de razonabilidad, en todas las ramas del derecho, consiste en la adecuación proporcionada o relación entre el fin perseguido por la ley y el medio elegido para concretarlo (GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, págs. 287-288).

¹³⁵⁴ Por lo que se refiere a la relatividad, en el régimen republicano representativo la limitación de los derechos es una de sus características; esa limitación actúa en un triple orden de relaciones: del Estado frente a los individuos, de los individuos frente al Estado y de los individuos entre sí (*Ibid.*, pág. 288).

¹³⁵⁵ VALDÉS ACOSTA, R., *op.cit.*, pág. 48.

El problema escapa un tanto a los códigos tributarios ya que estos deben seguir al derecho constitucional¹³⁵⁶.

En cuanto a la delimitación del principio es necesario especificar cuáles son los elementos particulares de los tributos que deben necesariamente ser establecidos por la ley y cuáles pueden serlo por el reglamento. El Modelo CTAL propicia la solución predominante, especificando dichos elementos en el artículo 4. La solución fue seguida por los códigos de Bolivia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay, los tres últimos con algunos apartamientos no debidamente justificados¹³⁵⁷.

En cuanto a la extensión del principio a otras prestaciones, entre ellas las de seguridad social y a las contraprestaciones efectuadas a los monopolios fiscales, con respecto a las primeras no pueden existir dudas de que cuando esas prestaciones son vertidas a organismos estatales tienen las mismas características de los tributos; cuando son establecidas en favor de organismos no estatales, pero regidos por el Derecho público, las características desde el punto de vista de sus fundamentos son las mismas y, por lo tanto, debe llegarse a la conclusión como lo hace el Modelo CTAL de que en principio rige el mismo principio. Es, por otra parte, la solución de los códigos de Bolivia, Uruguay y el proyecto de Venezuela¹³⁵⁸.

Por lo que se refiere a la aplicación del principio a los monopolios fiscales plantea problemas de gran interés que constituyen un vacío del Modelo CTAL y de los códigos sancionados. Las remuneraciones que reciben los organismos pertinentes no deben ser calificadas de tributos sino de precios. Pero aun partiendo de esa tesis, que llevaría a la conclusión de que no sería aplicable preceptivamente el principio de legalidad, debe admitirse que los fundamentos que inspiran a este, son también aplicables a estas prestaciones de carácter contractual¹³⁵⁹.

¹³⁵⁶ VALDÉS ACOSTA, R., *op. cit.*, pág. 48.

¹³⁵⁷ *Ibid.*, págs. 49-50.

¹³⁵⁸ *Ibid.*, págs. 50-51.

¹³⁵⁹ *Ibid.*, pág. 51.

Son caracteres estructurales del principio de legalidad, de acuerdo con MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO:

1. La reserva de ley es un instituto de carácter constitucional que constituye el eje de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en lo referente a la producción de normas.
2. Constituye un límite no sólo para el poder ejecutivo, sino también para el propio poder legislativo, que no puede abdicar de unas funciones que no constituyen ejercicio discrecional, sino que le han sido atribuidas con el fin de que se ejerzan obligatoriamente.
3. La operatividad del principio pende tanto de la efectiva separación de poderes, como de que exista una instancia jurisdiccional capaz de juzgar acerca de la adecuación del legislativo al mandato constitucional ínsito en el principio de reserva de ley¹³⁶⁰.

El principio de legalidad del tributo encuentra su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae a favor del Estado algo del patrimonio de los particulares y en el Estado de derecho ello no es legítimo si no se obtiene por decisión de los órganos que, en las formas republicanas de gobierno, representan la soberanía popular¹³⁶¹.

Con relación a este principio, dispone el art. 239 CPRG que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos -ordinarios y extraordinarios- arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación¹³⁶². Además, el último párrafo del art. 239 CPRG señala que:

¹³⁶⁰ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 67.

¹³⁶¹ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 296.

¹³⁶² En este sentido, señala la SCC de 5 de noviembre de 2009 (Expediente 2531-2008, Gaceta 94): «A) Principio de Legalidad: El poder tributario del Estado constituye básicamente una facultad que posee este ente para crear unilateralmente tributos, sin embargo, ese poder o facultad se ve delegado en nuestro caso, al Congreso de la República, organismo competente para crear los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales mediante una ley que regule lo

«Son nulas ipso iure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación»¹³⁶³.

Por su parte, el CTR de Guatemala contiene este principio en su art. 3¹³⁶⁴, manteniendo bastante similitud con la regulación del mismo principio contenida en

relativo al tema, la cual deberá contemplar como mínimo lo regulado en el artículo 239 constitucional, es decir el hecho generador, sujeto(s) pasivo(s) de la relación jurídica tributaria, tipo impositivo, la base impositiva, infracciones y sanciones deducciones, descuentos, reducciones y recargos; estas son las condiciones básicas para fijar el quantum, lo cual se traducirá en el impuesto a pagar...». En el mismo sentido, SCC de 13 de mayo de 2008 (Expediente 2951-2006, Gaceta 88), SCC de 20 de junio de 1996 (Expediente 533-1995, Gaceta 40), SCC de 19 de octubre de 2011 (Expediente 964-2011, Gaceta 102); SCC de 5 de febrero de 2001 (Expediente 471-2000, Gaceta 59); SCC de 31 de agosto de 1995 (Expediente 259-1993, Gaceta 37). Interesante es igualmente la SCC de 11 de septiembre de 1996 (Expedientes acumulados 886, 887, 889, 944 y 945-1996, Gaceta 41) cuando sostiene que: «El establecimiento de los tributos debe hacerse de conformidad con las normas guías de sus preceptos, tanto en su solemnidad: en forma de ley; como en su contenido: circunscrito por las bases que la Constitución determina (...) El régimen constitucional guatemalteco no sólo prescribe el requisito de legalidad para la imposición de las cargas tributarias sino que exige que sus elementos esenciales (forma, contenido y alcances de la obligación) estén establecidos en la ley».

¹³⁶³ La CC, en cuanto se refiere a la jerarquía normativa, señaló en la SCC de 8 de febrero de 1994 (Expediente 231-1993, Gaceta 31) que: «La Constitución, en forma específica, da en materia tributaria, prevalencia al principio de legalidad al establecer en la misma norma que son nulas ipso iure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo, y las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y a establecer los procedimientos que faciliten su recaudación. En congruencia con esta disposición, el Código Tributario enfatiza su vigencia con la finalidad de evitar arbitrariedades y abusos de poder y desarrollar la regulación constitucional restrictiva de la función legislativa en materia tributaria».

¹³⁶⁴ Artículo 3 CTR. Materia privativa. Se requiere la emisión de una ley para:

1. Decretar tributos ordinarios y extraordinarios, reformarlos y suprimirlos, definir el hecho generador de la obligación tributaria, establecer el sujeto pasivo del tributo como contribuyente o responsable y la responsabilidad solidaria, la base imponible y la tarifa o tipo impositivo.
2. Otorgar exenciones, condonaciones, exoneraciones, deducciones, descuentos, reducciones y demás beneficios fiscales, salvo lo dispuesto en el inciso r) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
3. Fijar la obligación de pagar intereses tributarios.
4. Tipificar infracciones y establecer sanciones, incluyendo recargos y multas.
5. Establecer los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, en materia tributaria.
6. Fijar las formas de extinción de los créditos tributarios por medios distintos a los establecidos en este Código o en las leyes tributarias especiales.
7. Modificar las normas relativas a la prescripción del derecho del contribuyente para solicitar la devolución de los pagos en exceso y la de los derechos del fisco para determinar y exigir los tributos, intereses, recargos y multas.
8. Establecer preferencias y garantías para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Son nulas ipso iure las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, en este Código y en las demás leyes tributarias. Las disposiciones reglamentarias se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo ya establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

el MCTAL y en el Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administradores Tributarios de 1997 (CIAT)¹³⁶⁵.

Ahora bien, los impuestos, por mandato constitucional, han de ser creados mediante ley, la que ha de reunir una serie de requisitos, tanto de forma como de fondo, para ser considerados «impuestos justos», entre los que se pueden contar: que dichas leyes emanen de las autoridades legítimas; que sean justamente aplicadas, es decir, que se apliquen en forma proporcional, de conformidad con la capacidad de pago de los contribuyentes; que se cumpla el principio de subsidiariedad; que el Estado no limite en forma autoritaria el funcionamiento de las sociedades intermedias so pretexto de aumentar los impuestos con tal fin; y que exista la posibilidad de recurrir con medios legales de defensa ante las normas fiscales injustas¹³⁶⁶.

El principio de legalidad ha sido ampliamente analizado en la jurisprudencia de la CC, siendo ejemplo de ello su SCC de 23 de julio de 2009¹³⁶⁷.

¹³⁶⁵ En efecto, en los artículos 4 del CTAL y del CIAT, se regula el principio de legalidad. La CIAT, lo hace en los siguientes términos: Art. 4, Principio de legalidad. Sólo la ley puede: 1) Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la obligación tributaria; indicar el sujeto pasivo, esto último, sin perjuicio de las facultades delegadas a la Administración tributaria en los términos de este Código, para designar agentes de retención o de percepción de los tributos; fijar la base de cálculo y alícuota o el límite máximo y mínimo de la misma, y establecer el devengo.

No obstante, lo dispuesto en el primer párrafo de este inciso, el Poder Ejecutivo podrá suspender, total o parcialmente, la aplicación de tributos de cualquier tipo o especie eximiendo o defiriendo su pago con carácter transitorio, en todo el territorio nacional o en determinadas regiones, en casos de estado de emergencia por él formalmente declarados;

- 2) Otorgar exenciones, reducciones o beneficios;
- 3) Establecer los procedimientos jurisdiccionales;
- 4) Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones;
- 5) Establecer privilegios, preferencias y garantías para los créditos tributarios;
- 6) Regular los modos de extinción de los créditos tributarios por medios distintos del pago;
- 7) Condonar o remitir el pago de los tributos.

Por su parte el CTAL, tiene una redacción bastante similar, con la excepción de la parte del inciso primero que se refiere a la designación de agentes de retención o de percepción de los tributos, a la fijación del límite máximo y mínimo de la alícuota y al establecimiento del devengo, que se introducen en la versión del CIAT, al igual que el párrafo segundo del mismo numeral 1), y el numeral 7).

¹³⁶⁶ JIMÉNEZ CRESPO, P., *op. cit.*, 2012, págs. 108-109.

¹³⁶⁷ SCC de 23 de julio de 2009 (Expediente 3785-2008 Gaceta 93): «la potestad tributaria, se refiere a la atribución otorgada constitucionalmente a los diferentes niveles de gobierno quienes podrán crear, modificar, suprimir o exonerar tributos y así mismo obtener coactivamente el cumplimiento de la obligación tributaria, la que, garantizada por el Estado constitucional, la reconoce únicamente como facultad exclusiva del Congreso de la República de Guatemala y consagrada constitucionalmente en el artículo 239 del texto Supremo»

4.2.2.c.e. Principio de seguridad jurídica. Se encuentra vinculado con el de legalidad, debido a que, al estar los tributos legalmente regulados, lleva aparejada la seguridad jurídica o certeza del Derecho, para que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales. Por ello es conveniente distinguir dos maneras diferentes en el ejercicio de la potestad tributaria, cuando se decreta el impuesto debe plasmarse en una norma legal que, tal como se ha indicado, debe contener las bases de la recaudación conforme el mandato constitucional. Una de ellas es la base imponible, que debe quedar definida en la ley. Para la seguridad jurídica imperativa, la base imponible ha de describirse también en parámetros generales que permitan su aplicación cierta y segura al caso individual. Al tenerse en la ley el origen y procedencia de los impuestos, al ser decretados por el Legislativo debe determinar las bases de recaudación, especialmente el hecho generador, las exenciones, el sujeto pasivo, la base imponible y el tipo impositivo, las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos, así como las infracciones y sanciones tributarias que deben revestir los elementos de seguridad y certeza jurídicas para poder ser comprensibles y exigibles al contribuyente. Si no se respetan los principios analizados en materia tributaria por parte del Estado, específicamente el Legislativo –que es el competente para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales-, por ser valores y derechos fundamentales, los afectados pueden exigir su protección a través de las garantías de la acción constitucional de amparo y la acción de inconstitucionalidad, según sea el caso de procedencia a tenor de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad¹³⁶⁸.

En opinión de JIMÉNEZ CRESPO este principio no se cumple en la realidad debido a que el cambio de normas en materia tributaria es bastante frecuente, imposibilitando al contribuyente conocer las reglas del juego a cabalidad, además del abuso que constantemente se comete por parte de las autoridades en materia tributaria de regular procedimientos propios de las normas reglamentarias en formularios, violando totalmente este principio fundamental, fijando arbitraria y

¹³⁶⁸ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, págs. 13-14.

unilateralmente medidas fiscales reglamentarias y administrativas, incluso abusiva¹³⁶⁹.

4.2.2.c.f. Principio de capacidad económica o capacidad de pago. La capacidad contributiva es la aptitud o medida en que el individuo puede contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, que se mide en función de signos externos de riqueza, porque el impuesto tiene su basamento económico ineludible en la existencia de una riqueza: no hay impuesto si no hay una riqueza presente. Los índices de capacidad pueden ser las rentas netas, los patrimonios o los movimientos de riqueza que presumen esa capacidad, sean consumos o actos. Estos índices no son excluyentes entre sí, pues la capacidad se mide en función de todos ellos que se complementan unos a otros¹³⁷⁰. En ese sentido CRESPO manifiesta que la **capacidad económica** de un individuo viene dada por la magnitud de su riqueza, una vez superado el mínimo vital necesario o mínimo de subsistencia, de forma tal que una persona que carezca de capacidad económica no paga impuestos, sin que por ello deje de beneficiarse con los servicios públicos, al igual que el resto de la colectividad. Desde este punto de vista, la capacidad económica viene a ser un criterio objetivo, que se identifica con la **capacidad contributiva** o posibilidad de cada quien de sacrificar parte de su riqueza para pagar tributos¹³⁷¹.

La doctrina, al referirse a la teoría de la capacidad, dice que esta se determina en función del sacrificio mínimo, igual y proporcional, y se relaciona el sacrificio tributario con la utilidad marginal y, en consecuencia, a mayor cantidad de riqueza menor utilidad marginal y a menor cantidad de riqueza mayor utilidad marginal, entendiendo como utilidad marginal aquélla que satisface la dosis más esencial y mínima de necesidad. Con base en esto surge la **teoría del sacrificio proporcional**, según la cual quien tiene más debe tributar más, porque sus mayores unidades de riqueza ya no satisfacen necesidades o utilidades marginales. Y de la

¹³⁶⁹ JIMÉNEZ CRESPO, P., *op. cit.*, pág. 114.

¹³⁷⁰ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 681.

¹³⁷¹ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 64, este principio también es analizado por: GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 56 y ss.

teoría del sacrificio proporcional nace el fundamento del impuesto progresivo, sosteniéndose que la capacidad contributiva se refleja con justicia a través de este tipo de imposición, en cuya virtud el sacrificio del contribuyente es proporcional a su capacidad contributiva, dado que la mayor cantidad de riqueza que un contribuyente entregue al fisco, frente a menores unidades de riqueza que entregue otro que tiene menos, importa un sacrificio proporcional entre uno y otro¹³⁷².

Se puede identificar como la regla básica en la distribución de la carga tributaria, referida a la tributación según la capacidad económica como objetivo al cual sirven de manera instrumental los restantes principios o criterios de justicia del sistema tributario; de lo anterior se colige que otros criterios o reglas constituyen derivaciones del principio fundamental de la tributación, según la capacidad económica del contribuyente. El principio de capacidad económica tiene íntima relación con el principio de igualdad, porque es lógico que, de acuerdo con este último principio, la medida de la tributación sea la capacidad económica del contribuyente¹³⁷³.

Como señala CALVO ORTEGA, este principio ocupa un lugar destacado, significando que sólo pueden ser gravados aquellos hechos (renta, patrimonio y consumo) que manifiestan una aptitud para hacer frente al pago de una obligación dineraria como es el tributo y además independiente de cualquier consideración comercial o de una relación prestación-contraprestación, suponiendo una interdicción de la doble imposición simultánea y justifica la progresividad en los impuestos personales, lo que ha permitido a una parte de la doctrina, a algún tribunal constitucional y también a alguna ley fundamental declarar que los tributos no tendrán alcance confiscatorio¹³⁷⁴, indicando CRESPO que la capacidad económica es uno de los principios constitucionales mediante el cual se procura la justa distribución de las cargas públicas; su magnitud se manifiesta a través de

¹³⁷² GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 681.

¹³⁷³ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, pág. 6-8.

¹³⁷⁴ CALVO ORTEGA, R.: «Hacia un nuevo Derecho Tributario». FORO, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época, núm. 0, 2004, págs. 61-62.

circunstancias como la tenencia de una riqueza, la posesión de un capital, la obtención de una renta o la realización de un gasto; y su importancia es tal, que todos los países tienden a estructurar sus sistemas tributarios de manera que quienes tienen mayor capacidad económica participen más en las rentas tributarias del Estado¹³⁷⁵.

Sin embargo, en este punto matizan MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO Y POVEDA BLANCO que decir que se debe contribuir, pagando tributos, de acuerdo con la capacidad de quien los paga es una afirmación en la que todo el mundo se pone de acuerdo. Las discrepancias comienzan en el momento de determinar qué hechos son indicativos de capacidad económica; aceptándose, a este respecto, el denominado **principio de normalidad**, según el cual el legislador, cuando configura una determinada situación como hecho imponible, está atendiendo a un supuesto que, normalmente, es indicativo de capacidad económica. Por otro lado, debe tenerse también en cuenta, dentro del principio de capacidad económica, otro paradigma que contribuye a precisar mejor la labor del legislador en la tarea de configurar los hechos imponibles y que viene dado por la denominada exención del mínimo vital, entendiéndose por tal la existencia de una cantidad que no puede ser objeto de gravamen, ya que la misma se encuentra afectada a la satisfacción de las mínimas necesidades vitales de su titular¹³⁷⁶.

Este principio nuclear del sistema de ingresos públicos podría verse lesionado, expone MOCHÓN LÓPEZ, en el caso de que los entes públicos se financiaran primordialmente mediante ingresos patrimoniales. Ello implicaría que el sostenimiento de los gastos públicos no se distribuiría entre el conjunto de los ciudadanos en función de su riqueza, ya que la naturaleza patrimonial de esos ingresos no permite que se cumplan los principios de justicia¹³⁷⁷.

¹³⁷⁵ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 64.

¹³⁷⁶ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 63.

¹³⁷⁷ MOCHÓN LÓPEZ, L., *op. cit.*, pág. 234.

Su formulación como principio de capacidad económica, tiene una larga tradición en la doctrina italiana, defendiendo GRIZIOTTI que la capacidad contributiva es la causa última del deber de pagar impuestos en cuanto constituye una manifestación indirecta de la causa primera: la participación del contribuyente en los beneficios derivados de los servicios públicos. La doctrina ha creado dos conceptos similares en cuanto a su denominación, pero que no lo son tanto en cuanto a su significado. Capacidad económica y capacidad contributiva. Ambos términos tienen unas connotaciones diferenciadoras. La parte subjetiva es la capacidad económica, que es individual y que afecta a los individuos en la medida en que son titulares de bienes y rentas. La capacidad contributiva la tienen los hechos a los que se aplican los impuestos, es objetiva y requiere que los tributos recaigan sobre aquellas materias que demuestran tener dicha capacidad, de manera que no puede sujetarse a gravamen todo lo que no demuestre capacidad contributiva¹³⁷⁸.

Este principio ha tenido sus detractores, fundamentados en el hecho de que la capacidad económica es un concepto demasiado impreciso para poder ser aplicado en lo que respecta a la distribución de la carga fiscal. Sin embargo, como principio inspirador sí tiene una influencia importante, pues se grava a quien más tiene y más gana¹³⁷⁹.

En el caso de Guatemala, el artículo 243 constitucional regula este principio, indicando que «El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago». La CC también se ha pronunciado ampliamente sobre este principio¹³⁸⁰.

¹³⁷⁸ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, págs. 110-112.

¹³⁷⁹ *Ibid.*, pág. 119.

¹³⁸⁰ SCC de 24 de abril de 2008 (Expediente 775/2007, Gaceta 88): «Es criterio sustentado por este Tribunal Constitucional que el principio de capacidad de pago debe cobrar efectividad mediante la creación de impuestos que respondan de tal forma que, a mayor capacidad contributiva, la incidencia debe ser mayor y de esta forma, el sacrificio igual. Para lograr un sistema justo y equitativo deben tomarse en cuenta las aptitudes personales y tomar en consideración las diversidades individuales de acuerdo a la capacidad económica personal de cada contribuyente; para esto el legislador debe fijar los parámetros que hagan efectivo este principio que limita el poder tributario del Estado, utilizando tarifas progresivas que establezcan tipos impositivos mínimos y máximos, y a la vez establecer exenciones que excluyan de la tributación a determinados sujetos, y a determinados montos como mínimos vitales, y también debe contemplarse en la ley la depuración de la base imponible, excluyendo del gravamen los gastos necesarios para poder percibir la renta»; en igual

Sobre los pronunciamientos de la CC, con relación a este principio, apuntan ESCOBAR MENALDO y MORALES DE BATRES que, en Guatemala, aunque la mayoría de acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria señala la violación del principio de capacidad de pago en general, no se indica en forma concreta en qué consiste la violación al mismo, por lo que los fallos en los cuales se encuentra una aplicación de este principio son limitados. Los criterios interpretativos más destacados son:

- a) Cuando se grava la renta bruta, no se considera la situación personal del sujeto pasivo, la aptitud del mismo y la base imponible del tributo, por lo que se viola el principio de capacidad de pagos.
- b) Si la ley establece un impuesto sobre la renta bruta, no es inconstitucional, toda vez que para el establecimiento del impuesto se determinan precautoriamente los costos y gastos y se calcula un porcentaje general, lo cual es acorde a la igualdad, a la justicia y a la capacidad de pago.
- c) Si una norma afecta en particular los ingresos de un contribuyente, no implica que sea inconstitucional, ya que no afecta la capacidad de pago en general¹³⁸¹.

No existe unidad de criterios respecto al alcance interpretativo del principio de capacidad de pago. Sin embargo, existen algunos fallos que disienten de la doctrina del derecho tributario y que afectan la potestad tributaria del Estado. La progresividad y el no afectar los mínimos de subsistencia han sido los criterios más utilizados para determinar la capacidad de pago, conforme a la jurisprudencia constitucional guatemalteca. La legislación reconoce para las personas físicas un mínimo de ingreso no afecto y la facultad de deducir gastos médicos, aunque no las cargas familiares. A nivel de empresas no ocurre lo mismo, pues tiene dos opciones: pagar una tasa fija sobre sus ingresos, lo que implicaría que si no ganan no pagan;

sentido la SCC de 28 de septiembre de 1995 (Expediente 167-1995, Gaceta 37). También se refiere a la capacidad de pago la SCC de 11 de septiembre de 1996 (Expedientes acumulados 886, 887, 889, 994 y 945-1996, Gaceta 41).

¹³⁸¹ ESCOBAR MENALDO R. y MORALES DE BATRES, M., *op. cit.*, pág. 147.

o determinar la diferencia entre ingresos y gastos o sea su renta imponible, en cuyo caso se establece un límite máximo a los gastos deducibles, de forma que, aunque se pierda, se paga un impuesto mínimo. Si bien en un número importante de sentencias se observa que los que interponen la acción de inconstitucional se apoyan en la capacidad confiscatoria de los tributos, en pocos de los fallos se contraponen la circunstancia con la norma, precisamente porque la confiscatoriedad, al igual que la capacidad de pago, requieren de un ejercicio particular para cada caso, siendo difícil pensar un supuesto de generalidad para esta figura, puesto que lo que para determinada persona puede ser confiscatorio, para otra no¹³⁸².

4.2.2.c.g. Principio de progresividad. Se encuentra asociado con el principio de capacidad de pago y hace referencia a la proporción del aporte de cada contribuyente al financiamiento de los gastos públicos, con relación a su capacidad económica, y consiste en aplicar una alícuota o porcentaje impositivo mayor, a medida que crece la base imponible sobre la cual se establece, de manera que los contribuyentes que se consideren con mayor capacidad económica, por tener una base imponible mayor, pagarán un impuesto más alto¹³⁸³. La progresividad del sistema tributario constituye una manera de ser del sistema, que se articula técnicamente de forma que pueda responder a la consecución de unos fines que no son estrictamente recaudatorios, sino que trascienden dicho plano para permitir la consecución de unos fines distintos, como puede ser la distribución de la renta o cualquiera de los que tiene previstos la Constitución; progresividad que debe tener como límite la no confiscatoriedad¹³⁸⁴.

Hay quien ha querido ver impuestos progresivos desde la época de Roma con los *tributum es census*. Los estudios doctrinales sobre los principios de la imposición, han sido frecuentes entre las escuelas clásicas y con mucha más profundidad por las modernas tendencias del Derecho financiero. Todos los estudiosos de la fiscalidad han planteado que la imposición debe recaer de forma diferente sobre

¹³⁸² *Ibid.*, págs. 148-149.

¹³⁸³ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, págs. 66-67.

¹³⁸⁴ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 61.

quien más tiene, más gana, más se beneficia, más recibe. En definitiva, que los impuestos han de ser progresivos¹³⁸⁵.

Como comenta GUZMÁN GODÍNEZ, la igualdad es perfectamente compatible con la progresividad del impuesto¹³⁸⁶. Este principio también ha sido estudiado y analizado en diferentes sentencias de la CC¹³⁸⁷.

4.2.2.c.h. Principio de no confiscatoriedad. Es consecuencia del fundamento del principio de legalidad y se refiere a la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad. Una de las garantías constitucionales del contribuyente frente al poder fiscal del Estado es el que los impuestos no pueden ser confiscatorios, entendiéndose por tal aquel que absorbe una parte sustancial de la renta o del capital gravado, conceptos reiterados uniforme y pacíficamente por la jurisprudencia¹³⁸⁸, y es que, como indica CRESPO, la no confiscación tributaria se entiende como la prohibición de establecer tributos con alícuotas impositivas tan elevadas, que menoscaben la capacidad económica del contribuyente, a extremos que se lesione el derecho de propiedad o se atente contra la economía nacional y el nivel de vida del pueblo¹³⁸⁹.

El art. 243 CPRG, en su párrafo segundo, prohíbe los tributos confiscatorios, que se consideran atentatorios al derecho de propiedad, en los términos contemplados en el art. 41 CPRG¹³⁹⁰. La CC se ha pronunciado sobre este principio señalando que: «está claro que lo que se prohíbe es el impuesto confiscatorio, es decir, aquel

¹³⁸⁵ SOLER BELDA, R., *op. cit.*, págs. 80-81.

¹³⁸⁶ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, pág. 11.

¹³⁸⁷ .Se cita la SCC de 28 de septiembre de 1995 (Expediente 167/95, Gaceta 37), de conformidad con la cual: «Para lograr un sistema justo y equitativo deben tomarse en cuenta las aptitudes personales y tomar en consideración las diversidades individuales de acuerdo a la capacidad económica personal de cada contribuyente; para esto el legislador debe fijar los parámetros que hagan efectivo este principio que limita el poder tributario del Estado, utilizando tarifas progresivas que establezcan tipos impositivos mínimos y máximos y a la vez establecer exenciones que excluyan de la tributación a determinados sujetos y a determinados montos como mínimos vitales»

¹³⁸⁸ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 296.

¹³⁸⁹ CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 69. En igual sentido, MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 62.

¹³⁹⁰ Art. 41 CPRG: Protección al derecho de propiedad. Por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido.

impuesto excesivo, que produce efectos indeseables, que excede el límite de lo razonable o aquellos que sustraigan una parte sustancial de la propiedad o la renta. En este sentido se ha señalado que en todo sistema constitucional donde se encuentren establecidos principios rectores del ejercicio del poder tributario del Estado y se garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos, las tribuciones confiscatorias pueden ser consideradas inconstitucionales, siendo el problema esencial, determinar desde el punto de vista jurídico cuando un impuesto puede considerarse confiscatorio»¹³⁹¹.

También el art. 243 CPRG, en su párrafo segundo, se refiere a la **dobles o múltiple tributación**, que prohíbe de forma categórica al tiempo que matiza que esta situación se produce «cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición»¹³⁹².

4.2.2.c.i. Otros principios. La **equidad**¹³⁹³ y la **justicia tributaria**, finalmente son principios tributarios que, como señala GUZMÁN GODÍNEZ, están relacionados con el principio de igualdad tributaria, que tiene como característica básica la

¹³⁹¹ SCC de 3 de diciembre de 2008 (Expedientes acumulados 2947 y 3108-2008, Gaceta 90); pero también ha señalado, en la SCC 18 de julio de 1991 (Expedientes acumulados 42, 43 y 52-1991, Gaceta 21), que: «es indudable que la tributación no puede alcanzar tal magnitud que por vía indirecta anule esas garantías, sin embargo, la oportunidad, el monto y la clase de impuestos a imponer por el poder estatal es circunstancial y, por tanto, debe apreciarse de acuerdo al momento, al lugar y a las finalidades que se pretendan con cada tributo».

¹³⁹² La CC, sobre la doble o múltiple tributación, ha manifestado en la SCC de 10 de mayo de 2000 (Expediente 829-98, Gaceta 56): «siguiendo la concepción de Juan Carlos Luqui, habrá que tener en cuenta que la doble o múltiple tributación se tipifica cuando un mismo contribuyente está sometido al pago de más de un impuesto, de igual naturaleza, por el mismo hecho generador, por idéntico periodo, aplicado por más de un ente político, que tenga el correspondiente poder originario para crearlos (La obligación Tributaria. Depalma, Buenos Aires, 1989, página 166). Se advierte que dicho fenómeno impositivo está integrado por varios elementos, que, si bien deben estar vinculados entre sí para producir efectos jurídicos, por lo general, no suelen concurrir en una sola norma, sino que, debido a su propia pluralidad y disímil naturaleza, aparecen dispersos en varias disposiciones». También la SCC de 23 de julio de 2009 (Expediente 3785/2008, Gaceta 93): «A pesar de lo anterior la potestad tributaria no es absoluta, ya que las misma debe sujetarse a determinados límites que son regulados en la Constitución y conocidos como los principios de legalidad, igualdad, de capacidad contributiva, los que velan además por el pleno respeto a los derechos fundamentales de la persona y el respeto a la propiedad privada, enunciado como el principio de no confiscación, siendo un problema elemental el determinar desde el punto de vista jurídico cuando debe estimarse que un impuesto puede ser confiscatorio».

¹³⁹³ Este principio es tratado y analizado en profundidad por: GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 295 y ss.

universalización del tributo que contempla como excepción la exoneración tributaria, que debe basarse en la razonabilidad en su regulación¹³⁹⁴.

Tales principios se encuentran regulados en el art. 239 constitucional. Tomar en cuenta únicamente como base imponible el volumen del objeto gravado no es un indicador por sí mismo de la capacidad de contribución del sujeto pasivo, ya que los productos gravados no tienen el mismo costo, ni valor comercial¹³⁹⁵; también se vinculan al principio de igualdad tributaria, por cuanto tiene como característica propia la universalización del tributo contemplando una excepción en una exención tributaria, misma que debe tener una razonabilidad para su regulación que también debe estar presente al reformar el impuesto¹³⁹⁶. Por último, la justicia y la equidad se encuentran en íntima relación con el principio de capacidad de pago contenido en el art. 243 CPRG, señalando la CC que «el principio de igualdad es uno de los elementos inherentes a un tributo equitativo y justo, como los que deben integrar el sistema impositivo guatemalteco, a tenor de lo normado por el artículo 243 de la CPRG. En su manifestación más sencilla, la igualdad consiste en dar igual tratamiento impositivo a los contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias o condiciones. Es universalmente aceptado por la doctrina tributaria que el principio de igualdad no priva ni restringe la facultad del Estado para que, en ejercicio de su poder de imperio, establezca categorías de contribuyentes, afectándoles con diferentes tributos o grave determinadas actividades mientras exime otras, siempre que tales distinciones tengan una base razonable y respondan a una finalidad económica o social del Estado»¹³⁹⁷.

¹³⁹⁴ GUZMÁN GODÍNEZ, A. V., *op. cit.*, pág. 14-15.

¹³⁹⁵ SCC de 6 de marzo de 2006 (Expediente 2061-2005, Gaceta 79).

¹³⁹⁶ SCC de 23 de octubre de 2003 (Expedientes acumulados 1060 y 1064-2003, Gaceta 70).

¹³⁹⁷ SCC de 10 de diciembre de 1997 (Expediente 1434-1996, Gaceta 46). En igual sentido se invocan las sentencias: SCC de 5 de febrero de 2002 (Expediente 1233-2001, Gaceta 63), SCC de 6 de agosto de 1991 (Expediente 34-91, Gaceta 21), así como también la SCC de 7 de abril de 2006 (Expediente 2775-2005, Gaceta 80) y la SCC de 29 de agosto de 1996 (Expediente 889-95, Gaceta 41).

4.2.2.d. Clasificación. Los tributos pueden ser clasificados con GARCÍA VIZCAÍNO y otros autores en impuestos, tasas y contribuciones especiales¹³⁹⁸. A estas últimas, a su vez, se las diferencia en contribuciones de mejoras y contribuciones parafiscales¹³⁹⁹.

El CTR de Guatemala regula todo lo concerniente –en sus generalidades- a la materia impositiva en el país en su artículo 10, que establece las clases de tributos a imponer, que son: impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras; de igual forma, dado el tratamiento que en Guatemala se les da, se concibe a las tasas como tributos. Esta clasificación se puede determinar como una especie de un mismo género –los tributos-, las diferencias entre sí se justifican por razones políticas, técnicas y jurídicas, ya que dichos tributos tienen facultades individualizadoras¹⁴⁰⁰.

4.2.2.d.a. Impuestos. Los impuestos son una de las más importantes modalidades de los tributos, acarrear una obligación, ya sea de dar o de hacer, la cual es impuesta por mandato legal o por un acto autorizado por la ley a favor del Estado¹⁴⁰¹.

Son contribuciones obligatorias por parte de los ciudadanos que no generan ningún derecho a una contraprestación específica directa del Estado, cuyo objetivo principal es el de cubrir los gastos públicos, sirviendo para el financiamiento de servicios y prestaciones cuyos costos no pueden ser asignados y cobrados individualmente a los ciudadanos (como la seguridad interna y externa) o no son cobrados por razones políticas (como la educación básica y superior); pero también pueden tener otros propósitos, como incentivar o desalentar la producción de determinados bienes (incrementando su precio y haciendo que se retraiga la cantidad demandada) o modificar la distribución de la renta (haciendo, por ejemplo,

¹³⁹⁸ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 46; GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 676; MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 283, y CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 91.

¹³⁹⁹ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 46.

¹⁴⁰⁰ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 23.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*, pág. 24.

que los sectores con mayor renta contribuyan proporcionalmente más). Esto significa que el sistema impositivo tiende a basarse en cualidades relacionadas principalmente con la capacidad contributiva del ciudadano. Asimismo, el monto y la estructura de la carga impositiva tienen gran importancia para los ciudadanos, dado que restados del ingreso personal bruto determinan el ingreso disponible real¹⁴⁰².

Se definen como toda prestación obligatoria, en dinero o en especie que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, sin que se obligue a una contraprestación¹⁴⁰³, respecto del contribuyente, directamente relacionada con dicha prestación¹⁴⁰⁴.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO, con relación al impuesto, señalan: «en el caso del impuesto nos encontramos ante una obligación de pago nacida con independencia de toda actividad administrativa. El impuesto se paga porque se pone de relieve una determinada capacidad económica, sin que la obligación impositiva se conecte causalmente con actividad administrativa alguna»¹⁴⁰⁵. En sentido parecido, manifiesta GRANADOS que los impuestos, que constituyen la fuente más importante de recursos del sector público, difieren de los restantes ingresos de la hacienda pública (empresas públicas. transferencias, etc.) por ser prestaciones pecuniarias exigidas coactivamente, sin contraprestación efectiva ni presunta¹⁴⁰⁶.

Para el CTR el impuesto tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente¹⁴⁰⁷. Los redactores del MCTAL

¹⁴⁰² RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 212.

¹⁴⁰³ El impuesto aparece como un tributo sin contraprestación, porque en el presupuesto de hecho del impuesto, cuya realización genera la obligación de contribuir, no aparece específicamente contemplada actividad administrativa alguna, y esta sí es una nota característica diferencial del impuesto con relación a las tasas y contribuciones especiales (MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 33).

¹⁴⁰⁴ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 46.

¹⁴⁰⁵ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 282.

¹⁴⁰⁶ GRANADOS, T.: *El compendio*. Ediciones Fiscales, S.A., 2ª ed., Guatemala, 2013, pág. 13.

¹⁴⁰⁷ Artículo 11 del CTR. Esta definición es coincidente con la contenida en el CTAL y en el CIAT, en sus artículos 15 y 10, respectivamente.

expresaron, en la exposición de motivos, que: «la definición de impuesto presenta dificultades ya que este responde casi estrictamente a los elementos comunes –del tributo-. De ahí que buena parte de la doctrina haya optado por una definición negativa o residual del instituto, diciendo que impuesto es el tributo que no tiene ninguna característica especial, o también que es el tributo que no reúne las características de las tasas y las contribuciones». Consiguientemente, «la Comisión ha creído conveniente dar como elemento propio y de carácter positivo el de la independencia entre la obligación de pagar el tributo y la actividad que el Estado desarrolla con su producto. Esta podría o no vincularse al contribuyente, pero esa vinculación es una cuestión de hecho, desprovista de toda significación jurídica en lo que respecta a la existencia de la obligación a cargo del contribuyente de pagar el impuesto». El impuesto lo definieron como sigue: «tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente» (Art. 15).

La CC ha definido el impuesto como un tributo y, por ende, una prestación en dinero que el Estado fija en ejercicio del poder tributario, con carácter obligatorio para todas aquellas personas cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, que tiene como finalidad sufragar servicios de carácter general, de costo indivisible, y que no atañen a ningún ciudadano en particular, sino que inmediata y necesariamente interesan a todos. De esta cuenta, un impuesto se estructura con un hecho generador, una base imponible o bases generales de recaudación, un sujeto pasivo sobre el que recae el cumplimiento de la prestación tributaria y un sujeto o ente activo que tiene derecho de percibirla. Todo esto posibilita la aplicación cierta y segura del impuesto al caso individual¹⁴⁰⁸.

¹⁴⁰⁸ SCC de 23 de octubre de 2003 (Expediente 456-2002, Gaceta 70). La CC define el impuesto en otras sentencias, así: SCC de 18 de julio de 1991 (Expedientes acumulados 42, 43 y 52-1991, Gaceta 21): «Es necesario tener presente que los tributos son las prestaciones que un ente público tiene el derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada, en los casos, en el monto y en las formas establecidas por la ley, con el fin de obtener los ingresos necesarios para el desarrollo de su actividad. Existen tributos que presentan características especiales, en cuanto recaen sobre determinadas categorías o grupos de personas y en cuanto al monto de su recaudación tiene un fin específico, en el cual los sujetos obligados pueden tener interés, sin que por ello la obligación tributaria sea medida por el beneficio que les reporta. El sujeto activo de la relación jurídica tributaria es siempre el Estado, sin embargo, este puede establecer que el acreedor de aquella sea un ente público autónomo diferente al Fisco; delegando, no la potestad de crear tributos, la cual es inherente al Estado sino la potestad de recaudarlos y de administrarlos, delegándola en ciertos entes públicos (...)».

Finalmente, por lo que se refiere a las clases de impuestos, con MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO, se enumeran:

- a. **Impuestos reales y personales.** El impuesto real es aquel que grava una manifestación de riqueza que puede ser pensada prescindiendo de su relación con una determinada persona (la renta que produce un edificio). El impuesto personal grava una manifestación de riqueza que no puede ser pensada sino en relación a una determinada persona (impuesto sobre la renta). En el impuesto personal la persona entra, pues, a formar parte de la propia existencia del hecho imponible.
- b. **Impuestos subjetivos y objetivos.** Son subjetivos aquéllos en los que las circunstancias personales del sujeto pasivo son tomadas en cuenta en el momento de cuantificar la deuda tributaria (ejemplo: impuesto sobre la renta, gravamen de la sucesión o donación). Son objetivos aquéllos en los que las circunstancias personales del sujeto pasivo no son tomadas en consideración en el momento de cuantificar la deuda (ejemplo: el IVA).
- c. **Directos e indirectos.** El impuesto es directo cuando no se prevé la traslación jurídica de la cuota tributaria. En cambio, es indirecto cuando se le concede al sujeto pasivo la facultad para resarcirse de lo pagado al ente público¹⁴⁰⁹.

Desde un punto de vista distributivo, RESICO los clasifica en: **progresivos** (aquellos en los que la tasa efectiva del impuesto se incrementa a medida que la base imponible aumenta), **regresivos** (la base imponible del impuesto aumenta, la

SCC de 3 de febrero de 1989 (Expediente 182-1988, Gaceta 11): «El impuesto puede definirse, citando a Ehigberg, como 'Exacciones del Estado y demás corporaciones de Derecho Público, que se perciben en un modo y una cantidad determinada unilateralmente por el poder público con el fin de satisfacer las necesidades colectiva'; o bien como 'la cuota parte representativa del costo de producción de los servicios individuales, que el poder público obtiene legalmente del contribuyente'; o como lo define Héctor Villegas: 'el tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo esos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado' (...)). En el mismo sentido, la SCC de 30 de diciembre de 1987 (Expediente 162-1987, Gaceta 6).

¹⁴⁰⁹ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 34-35.

tasa efectiva del mismo disminuye) o **proporcionales** (la relación se mantiene constante)¹⁴¹⁰.

4.2.2.d.b. Tasas. La mayoría de los autores coinciden en que la tasa es el tributo que más discrepancias ha causado y el que mayores dificultades presenta para su caracterización. No obstante, GARCÍA BELSUNCE indica que se ha sostenido muchas veces que la tasa no es una institución fiscal sino administrativa, no siendo menester su creación por una ley, pues el derecho de aplicarla va implícito en la autorización para prestar el servicio y que algunos fincan la distinción para excluir a la tasa del concepto del tributo en que su uso es facultativo y no obligatorio¹⁴¹¹.

La tasa es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago¹⁴¹².

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO, concretan más cuando señalan «en la tasa nos encontramos ante un hecho consistente en la utilización del dominio público o en una actividad administrativa de la que deriva un beneficio o ventaja especial para una determinada persona. Piénsese en la tasa percibida por un ayuntamiento, en concepto de licencia de obras, devengada por la autorización municipal para construir»¹⁴¹³.

Su finalidad es cubrir los gastos que se generan a raíz de la prestación de algún servicio determinado, por lo que son una retribución o una compensación que se va a pagar por un servicio. De igual forma es importante establecer que la tasa tiene carácter voluntario, debido a que únicamente se hará efectivo el pago cuando se da la demanda de un servicio¹⁴¹⁴.

¹⁴¹⁰ RESICO, M. F., *op. cit.*, pág. 212.

¹⁴¹¹ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 317.

¹⁴¹² GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, 1996, págs. 46-47. En un sentido similar: GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677.

¹⁴¹³ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 32.

¹⁴¹⁴ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 28.

Cabe determinar que el «hecho imponible» para la creación de una tasa puede darse en dos situaciones:

1. La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.
2. La prestación de servicios o la realización de actividades por parte de un organismo del Estado, que se refieran, afecten o beneficien de manera particular al sujeto pasivo del tributo¹⁴¹⁵.

Con relación a las tasas SÁNCHEZ LÓPEZ realiza las siguientes consideraciones:

- a. Es, precisamente, la existencia de contraprestación lo que diferencia el presupuesto de hecho de la tasa respecto del impuesto.
- b. Se entiende que la actividad administrativa o el servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este como consecuencia de que sus acciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población, de orden urbanístico o cualquiera otras.
- c. Los servicios que no permitan una diferenciación individualizada en su utilización no pueden dar lugar a tasa alguna¹⁴¹⁶.

Las tasas se diferencian del precio público¹⁴¹⁷ en que el servicio que este retribuye es voluntario, mientras que en la tasa es coactivo, o sea, que el servicio es de uso obligatorio, real o presunto¹⁴¹⁸. En las tasas existe una actividad especial del Estado que se encuentra materializada en la prestación de un servicio individualizado al

¹⁴¹⁵ Loc. cit.

¹⁴¹⁶ SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E., *op. cit.*, pág. 400.

¹⁴¹⁷ Para estar frente a dicho recurso financiero, se requiere la presencia conjunta de los tres elementos siguientes: a) que se trate de una contraprestación por una actividad administrativa no obligatoria; b) que se encuentre siempre un ente público, por lo que nunca dará lugar a un ingreso de Derecho privado; y c) que la actividad administrativa por la que se exige el precio público debe desarrollarse en régimen de Derecho público (SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E.: «Las tasas y precios públicos en el ámbito local». *El ordenamiento tributario y presupuestario local* (S. Moreno González y M. E. Sánchez López dir.) Tirant lo Blanch, Temática Tirant Tributario. 1ª ed., Valencia, 2016, pág. 384.

¹⁴¹⁸ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677.

obligado o sujeto pasivo. Por lo que una persona –individual o jurídica- pagará una suma de dinero como contraprestación a un servicio público, el cual puede ser proporcionado por el Estado, la municipalidad o por cualquier otro ente estatal¹⁴¹⁹.

Los redactores del Proyecto de MCTAL sostienen que la diferencia entre las tasas y el precio «sólo puede establecerse en función de la naturaleza del servicio. Los inherentes al Estado responden al principio de la gratuidad y su prestación sólo puede estar gravada mediante disposición legal; los no inherentes, por regla general, servicios de carácter económico, responden por el contrario al principio de onerosidad y son por lo tanto retribuíbles mediante el precio».

La tasa no se encuentra regulada como un tributo en el artículo 10 del CT, pero el tratamiento que la CC le ha dado la equipara como tal¹⁴²⁰.

Como señala CASELLAS GÁLVEZ, la CPRG menciona la tasa en tres ocasiones; la primera, en el capítulo dedicado a los derechos individuales, en particular en el Art. 24, que reconoce algunos aspectos del Derecho fundamental a la intimidad, y establece que el mismo debe ceder cuando la administración tributaria despliegue sus competencias tendentes a determinar el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, incluidas las provenientes de tasas. Las otras dos menciones figuran en el capítulo dedicado al municipio. La primera de estas, en el Art. 260 que se refiere a la tasa como un bien, propiedad del municipio que goza de los mismos privilegios que los bienes del Estado y, en consecuencia, de exclusiva disposición de aquel. Además, el Art. 261 la menciona desde un aspecto competencial, en el sentido de que ninguna administración pública, salvo el municipio, puede exonerar su pago. Este último aspecto ha sido defendido como fundamento de la competencia del municipio para establecer tasas, pues si por

¹⁴¹⁹ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 28.

¹⁴²⁰ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 28. HURTADO GARCÍA en su estudio señala que, pese a no estar contemplada la tasa entre las formas tributarias del art. 10 CTR, la CC la considera como tal por ejemplo en la sentencia de 20 de junio de 1996 (Expediente 553/95) cuando entiende la tasa municipal como un «tributo que el contribuyente paga por la prestación, por parte del órgano municipal, de un servicio público y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación».

disposición constitucional está facultado para eximir su pago, con más razón lo estará para crearlas. Por lo que, si se partiera de la naturaleza tributaria de la tasa, con fundamento en la norma comentada, se podría concluir que la Constitución delega una cuota de poder tributario normativo en la mencionada entidad territorial. No obstante, el juego de otras disposiciones constitucionales y, sobre todo, la naturaleza del tributo, impedirá considerar este argumento como insostenible¹⁴²¹.

Concluye CASELLAS GÁLVEZ que la jurisprudencia de la CC con relación a la tasa se debate a caballo entre dos posturas: la primera, conferir naturaleza tributaria a la tasa, aunque sin profundizar en las características que una prestación patrimonial coactiva debe poseer para ser considerada tributo (SCC de 17 de julio de 2001, Expediente número 1349-2000); la segunda, omitir cualquier referencia a este aspecto y negar carta de naturaleza tributaria a la tasa (SCC de 5 de mayo de 2010, Expediente número 4310-2009; SCC de 27 de septiembre de 2007, Expediente número 1201-2006 y SCC de 18 de marzo de 2009, Expediente número 536-2007)¹⁴²².

Sin embargo, en Guatemala, y pese a lo expuesto, desde una perspectiva presupuestaria la tasa no es considerada como un tributo, así la Dirección Técnica del Presupuesto, dependiente del MINFIN, las incluye entre los ingresos no tributarios, e igualmente en las diferentes leyes de presupuesto, se consignan como rubro perteneciente a los ingresos no tributarios¹⁴²³.

4.2.2.d.c. Contribuciones especiales. Son toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de

¹⁴²¹ CASELLAS GÁLVEZ, J. C., *op. cit.*, pág. 156.

¹⁴²² *Ibid.*, págs. 160-161.

¹⁴²³ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, págs. 188 y ss. También artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales¹⁴²⁴.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO y POVEDA BLANCO, sobre las contribuciones especiales, manifiestan: «en otros casos –*contribuciones especiales*- nos encontramos también ante actividades administrativas que producen un beneficio especial a determinadas personas, aunque normalmente, a diferencia de las tasas, la actividad administrativa no es solicitada por el contribuyente»¹⁴²⁵.

Según GARCÍA BELSUNCE originariamente la contribución estaba representada únicamente por la contribución por mejoras¹⁴²⁶. Los elementos esenciales de su régimen jurídico son:

- a. Tributo cuyo establecimiento es potestativo por parte de los entes locales.
- b. Es un recurso tributario común a todos los entes locales.
- c. El hecho imponible está constituido por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o realización de servicios públicos de carácter local¹⁴²⁷.

El MCTAL define en su art. 17 las contribuciones especiales: «Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación».

¹⁴²⁴ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 47. También: GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677 y HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 26.

¹⁴²⁵ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 32. En igual sentido, ver: CRESPO A., M. A., *op. cit.*, pág. 101.

¹⁴²⁶ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677.

¹⁴²⁷ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F., *op. cit.*, pág. 43.

La legislación guatemalteca las define como «el tributo que tiene como determinante el hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales» (artículo 13, párrafo primero del CTR).

La separación entre las tasas y las contribuciones no es claramente perceptible, y hay autores que no hablan de la primera, por entender que únicamente existen precios, impuestos y contribuciones especiales; en tanto que otros consideran que sólo hay impuestos y tasas. Es natural que este aspecto se relacione con el concepto y naturaleza jurídica de la tasa, que no es unívoco en la doctrina¹⁴²⁸.

Son sus características:

1. Al igual que el impuesto y la tasa, es un tributo.
2. El hecho imponible consiste en la obtención de un beneficio o incremento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado.
3. Es obligatoria ya que es impuesta por el Estado o los organismos públicos autorizados¹⁴²⁹.

4.2.2.d.d. Contribuciones por mejoras. Es la prestación que el particular entrega al Estado como retribución por el mayor valor recibido en un inmueble de su propiedad, como consecuencia de una obra pública¹⁴³⁰.

Su naturaleza y características son similares a las de la contribución especial, con la particularidad de que la realización de la obra evidentemente trasciende de una

¹⁴²⁸ GIULIANI FONROUGE, C. M., *op. cit.*, pág. 255.

¹⁴²⁹ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 27.

¹⁴³⁰ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677.

mera necesidad e incorpora un valor agregado a la propiedad de los beneficiarios¹⁴³¹.

En Guatemala, se refiere a estas contribuciones el artículo 13, párrafo segundo del CTR, que establece: «Contribución especial por mejoras, es la establecida para costear la obra pública, que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado». Por su parte, el artículo 102 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, dispone: «Contribución por mejoras. Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro.

Los ingresos por concepto de contribuciones, tasas administrativas y de servicios, de rentas y los provenientes de los bienes y empresas municipales preferentemente se destinarán para cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio de la deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio de que se trate.

Al producto de las contribuciones anticipadas para la realización de obras de urbanización no podrá dársele ningún otro uso o destino».

4.2.2.d.e. Contribuciones parafiscales. Las finanzas modernas han introducido dentro del más amplio concepto de contribución especial, las prestaciones exigidas coactivamente a los particulares para que el Estado realice determinadas obras o actividades de fin económico o social. Vale decir que no se trata ya de retribuir el valor mayor del inmueble ni tampoco un servicio público jurídico-administrativo determinado, sino retribuir una actividad económica o social que

¹⁴³¹ HURTADO GARCÍA, P. G., *op. cit.*, pág. 27. También: GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 47.

realiza el Estado, y que por no considerarla indivisible no se la financia con un impuesto, sino con la prestación que se exige a quienes el Estado considera que son beneficiarios de las mismas. Han recibido también el nombre de contribuciones parafiscales, entrando dentro de las contribuciones parafiscales, las contribuciones de previsión y las prestaciones asistenciales¹⁴³².

Algunos autores han dicho que es una denominación global para abarcar las prestaciones de carácter obligatorio –cuyo sujeto activo puede ser tanto entes públicos estatales como no estatales-, que merecen distintas denominaciones como derechos, contribuciones, tasas, aportes, cuotas, etc. Sus finalidades son generalmente económicas y sociales, ciertamente no políticas¹⁴³³, y son recabadas por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo (contribuciones a la seguridad social)¹⁴³⁴.

Se debate alrededor de si cabe considerar a las contribuciones a la seguridad social como tributos y, en particular, dentro de la especie de las contribuciones especiales, o si se las excluye de esa figura tributaria para incluirlas dentro de las llamadas contribuciones parafiscales. El MCTAL (art. 17) considera a las contribuciones de seguridad social como una especie dentro de las contribuciones especiales y las define como la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión; agregan sus considerandos que las contribuciones de seguridad social reúnen indudablemente los caracteres propios de los tributos, pero presentan particularidades que las diferencian de los impuestos¹⁴³⁵.

En Guatemala, a las contribuciones al régimen de la seguridad social se refieren los artículos 3 y 4 del Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen

¹⁴³² GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 677.

¹⁴³³ *Ibid.*, pág. 323.

¹⁴³⁴ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 47.

¹⁴³⁵ GARCÍA BELSUNCE, H. A., *op. cit.*, pág. 321.

de Seguridad Social, Acuerdo Número 1118 de la Junta Directiva del IGSS, de 30 de enero de 2003, aprobado por Acuerdo Gubernativo Número 85-2003¹⁴³⁶ (el Reglamento se dictó al amparo del inciso a) del artículo 19 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

En el PG17 se consigna como ingreso por contribuciones a la seguridad y previsión social, la cantidad de Q. 2.490.562.000,00, y en el PG16, la cantidad asentada fue de Q. 1.621.450.000,00¹⁴³⁷.

4.2.2.d.f. Arbitrios. Según el artículo 12 CTR el arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades. Se crean teniendo en cuenta que los municipios, para poder llevar a cabo sus planes de trabajo, deben buscar recursos económicos que les permitan cumplir con las obligaciones contraídas. Una manera para la captación de recursos es establecer únicamente para su circunscripción municipal una serie de contribuciones que tienen que pagar los habitantes de ese territorio¹⁴³⁸.

¹⁴³⁶ **Artículo 3.** «El patrono está obligado a descontar las contribuciones de seguridad social a sus trabajadores, para enterarlas al Instituto junto con la contribución patronal, dentro del plazo reglamentario. El incumplimiento de lo anterior dará lugar a que el Instituto inicie las acciones judiciales correspondientes».

Artículo 4. «El patrono es responsable del pago global de las cuotas propias y de la entrega de las descontadas a sus trabajadores. El patrono deducirá a cada trabajador, en el momento de pagar su salario, el importe de la cuota que le corresponde, debiendo dejar constancia de las sumas descontadas individualmente en su Contabilidad y Registro de Trabajadores y Salarios.

El cálculo de las referidas cuotas recaerá sobre el salario total del trabajador. Se entiende por tal, a la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la ley y debida por un empleador a un trabajador, en virtud de un contrato o relación laboral, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar. Se exceptúan los pagos que se hagan a la terminación del contrato o relación de trabajo en concepto de indemnización y compensación de vacaciones en dinero, el aguinaldo que se paga anualmente a los trabajadores.

Asimismo, no está afecto a las contribuciones del Régimen de Seguridad Social, el salario que el patrono pague a sus trabajadores en concepto de complemento al subsidio por incapacidad temporal reconocido por el Instituto, por accidente o por enfermedad.

Las cuotas del Estado y de los patronos son de exclusivo cargo de uno y de otros; no pueden ser deducidas de los salarios de los trabajadores y es nulo ipso jure todo acto o convenio en contrario.

Las cuotas de trabajadores que por cualquier motivo no hayan sido descontadas oportunamente de sus salarios, tal como lo indica el presente Artículo, serán de cargo exclusivo del patrono.

El patrono es responsable de enterar al Instituto el monto de los impuestos, tasas o contribuciones que, por mandato legal, este debe recaudar, conjuntamente con las contribuciones de seguridad social».

¹⁴³⁷ Artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República y artículo 1 de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.

¹⁴³⁸ HURTADO GARCÍA, P. G., op. cit., pág. 25.

Sus características son:

- Es un pago pecuniario, pues siempre se realiza en dinero.
- Constituye un pago obligatorio para todos los vecinos de la circunscripción municipal
- Debe estar establecido en una ley y emanar, en el caso de Guatemala, de un decreto del Congreso de la República, y
- En el ámbito territorial, su aplicación es únicamente para el municipio que lo establece¹⁴³⁹.

4.2.2.e. Exenciones y bonificaciones. Una vez sabido lo que son impuestos y tributos en Guatemala, y conocido el andamiaje constitucional de carácter tributario, procede analizar las exenciones y deducciones fiscales aplicables al TS guatemalteco.

Como manifiesta GARCÍA VIZCAÍNO, las exenciones y los beneficios tributarios consisten en circunstancias objetivas o subjetivas que neutralizan los efectos normales de la configuración del hecho imponible, de suerte que, aunque este se halle configurado no nace la obligación tributaria, o nace por un importe menor, o son otorgadas ciertas facilidades para su pago. Las exenciones pueden ser objetivas (como las derivadas de títulos públicos) o subjetivas (por ejemplo, instituciones de beneficencia). Asimismo, pueden ser transitorias o permanentes, las segundas duran en tanto se halle en vigor el tributo. Hay que distinguir cuidadosamente las exenciones de las exclusiones de objeto o no sujeción. En estas últimas, las normas jurídicas excluyen ciertos objetos o sujetos que, de no mencionárselos expresamente, igual estarían fuera del ámbito del gravamen, por no llegar a configurar el hecho o materia imponible. Cuando la no sujeción es calificada por disposición constitucional, recibe el nombre de inmunidad¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, págs. 25-26.

¹⁴⁴⁰ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, págs. 321-322.

Por lo tanto, en la ley del tributo a la norma que define el hecho imponible, asociándole el nacimiento de la obligación tributaria principal, se añade otra más específica previendo ciertos supuestos o modalidades del hecho imponible en los que no tiene lugar dicho nacimiento; en todo caso solo la ley puede llevar a cabo la redefinición del presupuesto de hecho del tributo, y por ello la exigencia de reserva de ley en su establecimiento¹⁴⁴¹.

En orden a la exención cabe apreciar, con BORDALLO MONTALVO, la existencia, al menos en España, de dos teorías, la denominada «tradicional» (representada por el profesor Sainz de Bujanda) y la «moderna» (profesor Lozano Serrano).

Por lo que se refiere a la primera, paralelamente a la concepción habitual del tributo, que lo percibía como una obligación *ex lege* de Derecho público y contenido pecuniario que surge al realizarse un hecho imponible tipificado por la norma tributaria, la exención se entendió y casi con unanimidad, aunque con matices, con fundamento en la doctrina italiana, como un fenómeno antitético y opuesto al del tributo, consistente en que ciertas normas (las de exención) tienen la cualidad de eximir a determinados supuestos incluidos en el ámbito del hecho imponible de aquél de los efectos propios que se derivan de tal inclusión, impidiendo el nacimiento de la obligación tributaria. A la hora de caracterizar la exención, la doctrina tradicional la presenta, en términos generales, como un instituto con un contenido negativo, en tanto que es negación de la obligación tributaria y constituye una situación excepcional. Frente a esta visión, Lozano Serrano (teoría moderna) pone de manifiesto que la exención no constituye una situación excepcional, externa y ajena al funcionamiento normal del tributo, sino que, lejos de esta configuración, se integra en el mismo presupuesto de hecho de la norma tributaria, al lado del hecho imponible a cuya mejor definición contribuye¹⁴⁴².

¹⁴⁴¹ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F.: Derecho Tributario. Editorial Aranzadi, S.A. 13ª ed. Navarra, 2008, págs. 126-127.

¹⁴⁴² BORDALLO MONTALVO, L.: Exenciones Tributarias e Impuestos Locales. [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu-Fabra. Departament de Dret. Àrea de Dret Financer i Tributari. Barcelona, 2006, págs. 23-28, disponible en línea en e-repositori upf: <http://repositori.upf.edu/handle/10230/11867> (Fecha de consulta: 17.06.2014).

Como se señaló anteriormente, la CPRG consagra el principio de legalidad (art. 239 CPRG), al señalar que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, entre las que incluye las exenciones, así como las deducciones, descuentos, reducciones y recargos (incisos b) y e) del citado art. 239 CPRG, respectivamente).

Desde el punto de vista legal, la exención es definida como la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, que la ley concede a los sujetos pasivos de esta, cuando se verifican los supuestos establecidos en dicha ley. Si concurren partes exentas y no exentas en los actos o contratos, la obligación tributaria se cumplirá únicamente en proporción a la parte o partes que no gozan de exención (art. 62 CTR), debiendo la ley que las establezca especificar las condiciones y requisitos exigidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si se trata de una exención total o parcial, así como el plazo de duración, en su caso. Tratándose de leyes que contengan beneficios fiscales para el fomento de actividades económicas o para el desarrollo de ciertas áreas geográficas, el plazo máximo de su duración será de diez (10) años (art. 63 CTR). La exención no se extiende a los tributos que se instituyan con posterioridad a su otorgamiento, salvo disposición en contrario de la ley tributaria (art. 64 CTR), y serán aplicables, exclusivamente, a los contribuyentes que realicen en forma efectiva y directa, actividades, actos o contratos que sean materia u objeto específico de tal exención o beneficio y mientras cumplan con los requisitos legales previstos en las leyes que los concedan, y en ningún caso los beneficios obtenidos podrán transferirse a terceros por ningún título (art. 65 CTR).

La CC ha definido la exención tributaria señalando que «Una exención tributaria es la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, que la ley

concede a los sujetos pasivos de esta, cuando se verifican los supuestos establecidos en dicha ley. Por la exención se excluye, por razones determinadas, a quienes de acuerdo con los términos de la ley alcanza el gravamen; es especial porque priva el principio de que el impuesto debe ser general cubriendo a la totalidad de los contribuyentes, de manera que nadie puede ser excluido sino por motivos especiales; por ello, una exención tiene una razonabilidad, ya sea en favor del Estado para impulsar el desarrollo o en favor de ciertas actividades útiles. Las exenciones son expresas, y es al legislador a quien compete ponderarlas. Quien tiene el poder de crear el gravamen tiene el poder de crear la exención. De ahí que las exenciones se encuentran establecidas en la ley con carácter de excepción a la obligación impositiva tributaria cuya determinación compete fijar al Congreso de la República, por mandato de la propia Constitución, Corresponde a sus propias facultades de valoración, establecer quiénes están exentos del pago de la obligación tributaria y quiénes no»¹⁴⁴³.

Teniendo conocimiento de lo que son tributos (en Guatemala, impuestos, arbitrios y contribuciones) y sabido, igualmente, qué son y en qué consisten las exenciones, procede realizar ahora la vinculación entre las exenciones y las entidades integradas en el TS en la realidad tributarias guatemalteca; pero antes, y en forma breve, se debe matizar en qué consista la relación jurídica tributaria y la obligación tributaria, y ello con el fin de determinar el alcance de las exenciones.

Como señala GARCÍA VIZCAÍNO, el ejercicio del poder tributario estatal crea obligaciones sustanciales (pago del tributo) y establece deberes formales (presentación de declaraciones juradas; llevar libros o registros especiales y exhibirlos a los organismos recaudadores; comparecer frente a las citaciones de tales organismos; etc.). Una parte de la doctrina entiende que la relación de orden jurídico que se traba entre el Estado y los sujetos sometidos a él constituye la obligación tributaria, de contenido único o variado. Para algunos esta última

¹⁴⁴³ SCC de 23 de febrero de 1993 (expediente 284-1992, Gaceta 27). Véanse también las SCC de 16 de diciembre de 1999 (expedientes acumulados 615 y 642-1999) y SCC de 6 de agosto de 1992 (expedientes acumulados 217 y 221-1991, Gaceta 25).

expresión denota la obligación de satisfacer las prestaciones establecidas en la ley, y que ella, junto con las exigencias formales, configura un concepto más amplio, que es la relación jurídico-tributaria. Otra parte de la doctrina distingue: 1) la obligación tributaria de carácter sustancial, a la cual también suele llamar «relación jurídica tributaria principal», que es el objeto del derecho tributario material o sustantivo; 2) las relaciones jurídicas que tienen por contenido el cumplimiento de deberes formales, que están regladas en el derecho tributario formal o administrativo¹⁴⁴⁴.

En cualquiera de las dos formas por la que se opte, es evidente que la obligación tributaria no se concreta al pago del tributo que corresponda, sino que existen aspectos formales que igualmente han de ser atendidos por el sujeto pasivo. Pues bien, y de ahí la importancia de la presente matización, cuando se establece una exención tributaria esta se refiere exclusivamente al pago del tributo de turno (obligación de dar de carácter sustantivo), pero no alcanza al cumplimiento de las obligaciones formales (de índole administrativa) que deberá satisfacer el sujeto pasivo.

El CTR define la obligación tributaria señalando que constituye un vínculo jurídico, de carácter personal, entre la administración tributaria y otros entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella, que tiene por objeto la prestación de un tributo, surge al realizarse el presupuesto del hecho generador previsto en la ley y conserva su carácter personal a menos que su cumplimiento se asegure mediante garantía real o fiduciaria, sobre determinados bienes o con privilegios especiales. Señala, además, que pertenece al derecho público y es exigible coactivamente. Como se puede apreciar, en tal definición no queda clara la existencia de las dos realidades que comporta la obligación tributaria (material: el pago del tributo; y formal: actividades de carácter administrativo), pareciendo que con el término *prestación*, se estaría refiriendo al pago del tributo¹⁴⁴⁵.

¹⁴⁴⁴ GARCÍA VIZCAINO, C., *op. cit.*, págs. 302-303.

¹⁴⁴⁵ Artículo 14 del CTR. Parece más adecuado el sistema adoptado en este punto por el art. 17 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, de España, que en el numeral «1» señala que se entiende por relación jurídico-tributaria

La CPRG exime del pago de impuestos, arbitrios y contribuciones a una serie de instituciones, en favor de las cuales establece lo que se ha dado en denominar una «inmunidad tributaria»¹⁴⁴⁶. Tales instituciones son: las entidades religiosas, en cuanto se refiere a los inmuebles que destinan al culto, educación y asistencia social (art. 37, párrafo tercero CPRG)¹⁴⁴⁷, los centros educativos privados (art. 73, párrafo primero, inciso final, CPRG)¹⁴⁴⁸, las universidades (art. 88 CPRG)¹⁴⁴⁹, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco (art. 92 CPRG)¹⁴⁵⁰ y, por último, el IGSS (art. 100, párrafo tercero CPRG)¹⁴⁵¹.

Se destaca, por lo que se refiere a las universidades, la SCC de 7 de octubre de 1993, de la que resulta, efectivamente, que más que gozar de exenciones tributarias, tienen «inmunidad»: «la propia Constitución contiene una exención

el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos; en tanto que en el numeral «3» indica que son obligaciones tributarias materiales las de carácter principal, las de realizar pagos a cuenta, las establecidas entre particulares resultantes del tributo y las accesorias. Son obligaciones tributarias formales las definidas en el apartado 1 del artículo 29 de esta ley. En este sentido, ni el CIAT, ni el CTAL distinguen, al tratar de la obligación tributaria, las obligaciones de carácter formal.

¹⁴⁴⁶ GARCÍA VIZCAÍNO, C., *op. cit.*, pág. 228.

¹⁴⁴⁷ Artículo 37, párrafo tercero CPRG: «Los bienes inmuebles de las entidades religiosas destinados al culto, a la educación y a la asistencia social, gozan de exención de impuestos, arbitrios y contribuciones».

¹⁴⁴⁸ Artículo 73, párrafo primero CPRG: «Libertad de educación y asistencia económica estatal. La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores. El Estado podrá subvencionar a los centros educativos privados gratuitos y la ley regulará lo relativo a esta materia. Los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio. Como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios».

¹⁴⁴⁹ Artículo 88 CPRG. «Exenciones y deducciones de los impuestos. Las universidades están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna.

Serán deducibles de la renta neta gravada por el Impuesto Sobre la Renta las donaciones que se otorguen a favor de las universidades, entidades culturales o científicas.

No podrán ser objeto de procesos de ejecución ni podrán ser intervenidas la Universidad de San Carlos de Guatemala y las universidades privadas, salvo el caso de las universidades privadas cuando la obligación que se haga valer provenga de contratos civiles, mercantiles o laborales».

¹⁴⁵⁰ Artículo 92 CPRG. «Autonomía del deporte. Se reconoce y garantiza la autonomía del deporte federado a través de sus organismos rectores, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, quedando exonerados de toda clase de impuestos y arbitrios». Señalar, por otro lado, que tanto la Confederación Deportiva como el Comité Olímpico cuentan con aportaciones constitucionales presupuestadas en el PG17 por Q. 366.209.600,00 y Q. 91.552.400,00, respectivamente.

¹⁴⁵¹ Artículo 100, párrafo tercero CPRG. «La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada».

tributaria de carácter general para las universidades del país, otorgándoles tal derecho en forma total e incondicional, quedando, por consiguiente, liberadas del pago de cualquier impuesto; en consecuencia, no se produce, en ningún momento, el nacimiento de la obligación tributaria, y las universidades no pueden ser consideradas, en forma alguna, como sujetos pasivos de una obligación que no existe»¹⁴⁵².

4.2.2.f. Impuestos directos. Comprende los ingresos tributarios que se originan en los pagos que realizan las personas naturales y las entidades públicas y privadas al Estado, en concepto de gravámenes sobre el ingreso, la renta y el patrimonio¹⁴⁵³.

Los impuestos directos se incrementaron en razón de 1.6 puntos porcentuales, mientras que los indirectos observaron una reducción en la misma proporción, lo que evidencia avances hacia la instauración de una estructura tributaria progresiva, acorde con lo establecido en los Acuerdos de Paz. A pesar del incremento nominal en la recaudación, la carga tributaria al 31 de diciembre de 2014 se situó en 0.2 puntos porcentuales por debajo del valor observado en el 2013; no obstante, se encuentra dentro del promedio advertido en los últimos 5 años (10.8%)¹⁴⁵⁴.

Se incluyen en Guatemala entre los impuestos directos: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto sobre Productos Financieros, Impuesto de Solidaridad e Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).

4.2.2.f.a. Impuesto sobre la renta. Comprende los impuestos que gravan las rentas, utilidades o ganancias netas de las empresas públicas y privadas, cualquiera

¹⁴⁵² SCC de 7 de octubre de 1993 (Expediente 17-1993, Gaceta 30).

¹⁴⁵³ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. 5ª edición. Guatemala, junio 2013, pág. 178.

¹⁴⁵⁴ SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015, *op. cit.*, pág. 191.

sea su forma jurídica y de las personas naturales o físicas, la unidad familiar y en ciertos casos, la sucesión indivisa¹⁴⁵⁵.

La imposición sobre la renta, especialmente de las personas físicas, es uno de los tres pilares del sistema impositivo en las democracias modernas (con el IVA y las contribuciones a la seguridad social). En los países desarrollados la recaudación del impuesto sobre renta personal representa el 8,4% del PIB, cerca de la cuarta parte de toda la carga fiscal (34,8% del PIB). En cambio, en los países latinoamericanos apenas genera ingresos fiscales de un 1,4% del PIB, lo que constituye una parte muy pequeña de la carga fiscal total (23,4% del PIB¹⁴⁵⁶. El régimen del impuesto a la renta de las personas se asemeja a un cascarón cuyo contenido se ha ido vaciando. Son cuatro los dispositivos que se han usado en la práctica para convertir a los impuestos a la renta personal en un cascarón vacío:

- el diseño de las tasas y los tramos¹⁴⁵⁷,
- la generosidad de las deducciones o beneficios fiscales¹⁴⁵⁸,
- el tratamiento preferencial que se otorga a los ingresos de capital¹⁴⁵⁹, y
- la evasión propiamente dicha¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁵ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, pág. 178.

¹⁴⁵⁶ BARREIX, A., GARCÍAMARTÍN, C. y VELAYOS, L.: «El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilic y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012, pág. 173-174.

¹⁴⁵⁷ En América Latina hay que ser rico para ser sujeto pleno del impuesto a la renta personal. Los ingresos mínimos exentos o gravados a tasa cero son más elevados en la región que en otras zonas del mundo. Por su parte, la tasa máxima se aplica sólo a quienes ganan al menos nueve veces la renta per cápita del país, en promedio, mientras que en otros países de renta media se grava a partir de 6,5 veces el ingreso per cápita. Como consecuencia, pocos contribuyentes se encuentran afectados por la tasa máxima, debido además a que, con frecuencia, individuos con niveles muy elevados de renta no tributan mediante las tasas generales porque reciben sus ingresos, al menos oficialmente, en forma de rentas de capital u otras que, de tributar, lo hacen a tasas menores (*Ibid.*, pág. 175).

¹⁴⁵⁸ En los regímenes de varios países están previstas deducciones de determinados gastos personales (educativos, médicos, etc.) a pesar de que ya hay un mínimo exento o un tramo a tasa cero relativamente elevado que, supuestamente, cumple esa función. Del mismo modo, es usual que las contribuciones sociales sean Deducibles, cuando al mismo tiempo están exentas las pensiones, lo cual supone una duplicidad de beneficios fiscales. En casi ningún país tributan los ingresos por aguinaldos, una práctica que, a pesar de su tradición, está poco justificada (*Ibid.*, pág. 177-178).

¹⁴⁵⁹ Mediante exenciones o regímenes especiales para estas rentas, en muchos países prácticamente no están gravadas. Esto sólo ha venido a cambiar recientemente en algunos países, a partir de reformas que han introducido los esquemas duales (*Ibid.*, pág. 178).

¹⁴⁶⁰ Por cuenta de la evasión se pierde aproximadamente la mitad de la recaudación potencial del impuesto a la renta de las personas. La tasa de evasión de casi un 50%, aunque algo inferior a la correspondiente al impuesto a la renta de las empresas, es muy superior a la calculada para otros impuestos, como el IVA. Se dice a menudo que la economía informal

Los diseños actuales del impuesto a la renta en América Latina configuran un tributo muy progresivo en el papel, pero con muy poca capacidad redistributiva. En cierto sentido, la progresividad es muy alta, pues en los países latinoamericanos es habitual que el 10% más rico de los contribuyentes genere un 90% de la recaudación total (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana). Sin embargo, la tasa efectiva de esos contribuyentes es muy baja. Los impuestos a la renta personal son formalmente muy progresivos, pero sin capacidad para redistribuir la renta¹⁴⁶¹.

El aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas es uno de los rasgos más importantes de la tributación en América Latina y ello pese a que las tasas del gravamen han tendido a disminuir, como en el resto del mundo. Esta tendencia a la reducción de las tasas nominales del IRE se ha justificado principalmente por dos razones: 1) un cambio ideológico en el cual prima la búsqueda de competitividad y se trata, por tanto, de favorecer a un sector privado pujante, generador de empleo e innovador; 2) la mayor competencia entre jurisdicciones por atraer inversiones y retener el ahorro local en un contexto de mayor movilidad de capital¹⁴⁶².

El ISR es un impuesto directo que tiene las características siguientes: la unidad contribuyente es el negocio, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cédular, las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables, entre los más relevantes. En cuanto a las tendencias de este

es un canal fundamental de fraude, pero la tasa de informalidad estimada para América Latina (44% del PIB) no parece ser sustancialmente diferente de la de otros países de similar nivel de desarrollo (40%) (*Ibid.*, págs. 179-180).

¹⁴⁶¹ La alta progresividad formal y casi nula capacidad redistributiva del impuesto de la renta personal en América Latina: para GUATEMALA: la tasa efectiva de impuestos pagados por el decil de mayores ingresos (porcentaje): 0,5 [el promedio simple: 3,8]. La recaudación generada por el decil de mayores ingresos (porcentaje del total): 99,0 [el promedio 81,2]. Ingreso percibido por el decil de mayores ingresos (porcentaje del total): 42,2 [el promedio simple: 42,2]. Qué tan progresivo es el impuesto: Índice de Kakwani: 0,316 [el promedio simple: 42,2]. Qué tanto cambia la distribución del ingreso: índice de Reynolds-Smolensky: 0,001 [Promedio simple: 0,008] *Ibid.*, págs. 180-181.

¹⁴⁶² BARREIX, A., BÉS, M., DÍAZ DE SARRALDE, S. y VELAYOS, L.: «El impuesto al valor agregado: que sea lo que es» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibil y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012, págs. 203-207.

impuesto en los años recientes podrían resumirse en: intentos de simplificar el impuesto, una alta dependencia de impuestos mínimos denominados «temporales» y una debilidad en la base del impuesto, la cual se estaría erosionando por el otorgamiento de esquemas preferenciales. Algunas medidas adicionales en el ISR de empresas, como la restricción al reconocimiento de los costos y deducciones en el régimen optativo, y en otros impuestos como las retenciones del IVA, también produjeron incrementos importantes en la recaudación tributaria. Sin embargo, estas medidas constituyen mecanismos de adelanto de los ingresos, creándose dificultades en el mediano plazo, situación que no se produce en el régimen general del ISR¹⁴⁶³.

Con el objeto de favorecer la inversión y el desarrollo económico, los gobiernos latinoamericanos otorgan numerosos incentivos tributarios a las empresas, lo cual incluye exenciones temporales, créditos fiscales por inversión, planes de «amortización acelerada» y regímenes de zonas francas. Además, los beneficios fiscales que suponen los incentivos están muy concentrados en pocas empresas de gran tamaño. Aunque el cálculo de los gastos tributarios es fundamental para la transparencia de la política fiscal, sólo en 10 países latinoamericanos se estiman en forma periódica y sistemática (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay). El gasto tributario por concepto de impuesto a la renta empresarial representa en promedio un 0,9% del PIB, cifra que equivale a más de la cuarta parte de la recaudación efectiva del impuesto¹⁴⁶⁴.

Al igual que el gasto tributario, que es autorizado por la ley, la evasión tributaria, que implica incumplir la ley, erosiona considerablemente la recaudación del impuesto a la renta de las empresas, daña la equidad del sistema tributario en su conjunto y supone una competencia desleal para las empresas que cumplen con sus

¹⁴⁶³ CABRERA, M., *op. cit.*, págs. 21 y 27.

¹⁴⁶⁴ BARREIX, A., BÉS, M., DÍAZ DE SARRALDE, S. y VELAYOS, L., *op. cit.*, págs. 212-215.

obligaciones fiscales. Se calcula que en América Latina la tasa de evasión alcanza, en promedio, un 52% de la recaudación potencial del IRE¹⁴⁶⁵.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) normado por el Decreto 26-92 y sus reformas, las más recientes la Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Decreto 4-2012 del Congreso de la República, y por la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República (LAT), a cuyo tenor se decreta un impuesto sobre toda renta obtenida en el territorio nacional (art. 3 LAT) por las personas individuales, jurídicas, entes o patrimonio que se especifiquen en este libro, sean éstos nacionales o extranjeros, residentes o no en el país. El impuesto se genera cada vez que se producen rentas gravadas, y se determinan de conformidad con lo que establece el presente libro (art. 1 LAT) gravándose, según su procedencia: 1) las rentas de las actividades lucrativas; 2) las rentas del trabajo; 3) las rentas del capital y las ganancias de capital. Sin perjuicio de las disposiciones generales, las regulaciones correspondientes a cada categoría de renta se establecen y el impuesto se liquida en forma separada, conforme a cada uno de los títulos de este libro (art. 2 LAT).

La LAT contiene, por lo que interesa aquí, exenciones generales para: las universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país; los centros educativos privados, como centros de cultura¹⁴⁶⁶; y las rentas que obtengan las iglesias exclusivamente por razón de culto. No se encuentran comprendidas dentro de esta exención las rentas provenientes de actividades lucrativas tales como librería, servicios de estacionamiento, transporte, tiendas, internet, comedores, restaurantes y otras actividades lucrativas. En todos los casos deben cumplir con

¹⁴⁶⁵ En Guatemala, la recaudación potencial de este impuesto es de un 7,6% del PIB, mientras que la recaudación efectiva es del 2,8% del PIB, y la tasa de evasión, en porcentaje es de un 63%. Mientras, el promedio simple es: recaudación potencial: 6,5%, la recaudación efectiva, del 3,3%, y la tasa de evasión del 52%. Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de CARDOZA (2012), JIMÉNEZ, GÓMEZ SABAINÉ y PODESTÁ (2010); PECHO, PELÁEZ y SÁNCHEZ (2012) y SALIM (2011).

¹⁴⁶⁶ La exención es exclusivamente para las rentas derivadas de: matrícula de inscripción, colegiaturas y derechos de examen, por los cursos que tengan autorizados por la autoridad competente; se excluyen las actividades lucrativas de estos establecimientos, tales como librerías, servicio de transporte, tiendas, venta de calzado y uniformes, internet, imprentas y otras actividades lucrativas (art. 8-3 LAT).

las obligaciones contables, formales o de retención que pudieren corresponderles a estas entidades¹⁴⁶⁷ (art. 8, números 2, 3 y 5 LAT).

Según el art. 11 LAT, están exentas del impuesto: 1) las rentas que obtengan los entes que destinen exclusivamente a los fines no lucrativos de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes¹⁴⁶⁸. Se exceptúan de esta exención y están gravadas, las rentas obtenidas por tales entidades en el desarrollo de actividades lucrativas mercantiles, agropecuarias, financieras o de servicios, debiendo declarar como renta gravada los ingresos obtenidos por tales actividades. 2) Las rentas de las cooperativas legalmente constituidas en el país, provenientes de las transacciones con sus asociados y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas. Sin embargo, las rentas provenientes de operaciones con terceros si están gravadas.

Se consideran costos y gastos deducibles, siempre que sean útiles, necesarios, pertinentes o indispensables para producir o conservar la fuente productora de rentas gravadas, las donaciones que puedan comprobarse fehacientemente, otorgadas a favor del Estado, las universidades, entidades culturales o científicas¹⁴⁶⁹. Las donaciones a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro,

¹⁴⁶⁷ Las personas que de conformidad con la Constitución o la Ley gocen de exención del Impuesto Sobre la Renta, deben igualmente inscribirse y acreditar tal calidad ante la Administración Tributaria. (Art. 7 –Inscripción de contribuyentes- del Reglamento del Libro I de la Ley de Actualización Tributaria (ISR), Acuerdo Gubernativo 213-2013).

¹⁴⁶⁸ El art. 11 LAT, en su numeral 1 cita: los colegios profesionales; los partidos políticos; los comités cívicos; las asociaciones o fundaciones no lucrativas legalmente autorizadas e inscritas como exentas ante la Administración Tributaria, que tengan por objeto la beneficencia, asistencia o el servicio social, actividades culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, sindicales, gremiales, religiosas, o el desarrollo de comunidades indígenas; únicamente por la parte que provenga de donaciones o cuotas ordinarias o extraordinarias

¹⁴⁶⁹ Artículo 19 del Reglamento del Libro I de la Ley de Actualización Tributaria (ISR), Acuerdo Gubernativo 213-2013. Dedución por donaciones. Para que proceda la deducción de las donaciones estipuladas en el artículo 21, numeral 22 de la Ley, deben cumplirse las condiciones establecidas en dicha norma y poseer documento contable que compruebe el ingreso de la donación a la entidad beneficiaria. Además, el donante deberá contar con la copia de la solvencia fiscal del donatario, a que se hace referencia en el artículo 57 «A» del Código Tributario, emitida en el mismo periodo fiscal al que corresponde el gasto.

Artículo 57 «A» CTR. Solvencia fiscal (Este artículo se adicionó por el art. 38 del Decreto 4-2012). La solvencia fiscal es el documento por medio del cual la Administración Tributaria hace constar que, a la fecha de su expedición, un contribuyente se encuentra al día en el cumplimiento de sus deberes tributarios formales y ha pagado los adeudos tributarios líquidos y exigibles. Este documento no prejuzga que el contribuyente hubiere determinado su obligación tributaria en forma correcta ni limita que la administración Tributaria pueda fiscalizar dichos periodos.

de asistencia o servicio social, a las iglesias, a las entidades y asociaciones de carácter religioso y a los partidos políticos¹⁴⁷⁰, todas las cuales deben estar legalmente constituidas, autorizadas e inscritas conforme a la ley, siempre que cuenten con la solvencia fiscal del periodo a que corresponde el gasto, emitida por la administración tributaria, la deducción máxima permitida a quienes donen a las entidades indicadas en este párrafo, no puede exceder del 5% de la renta bruta, ni de un monto máximo de quinientos mil Quetzales (500,000.00) anuales, en cada periodo de liquidación definitiva anual. En caso de donación en especie, además del porcentaje y monto señalado, la deducción por este concepto no puede exceder del costo de adquisición, producción o construcción, no amortizado o depreciado, del bien donado, según corresponda a la fecha de la donación¹⁴⁷¹ (art. 21, numeral 22 LAT).

El art. 72 LAT, al tratar de la base imponible de las personas individuales, indica que tales personas pueden deducir de su renta las donaciones que puedan comprobarse fehacientemente, otorgadas a favor del Estado, las universidades, entidades culturales o científicas; las donaciones a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, de asistencia o servicio social, a las iglesias, a las entidades y asociaciones de carácter religioso y a los partidos políticos, todas las cuales deben estar legalmente constituidas, autorizadas e inscritas conforme a la ley, siempre que cuenten con la solvencia fiscal del periodo al que corresponde el gasto, emitida por

La Administración Tributaria determinará los requisitos, características y demás condiciones necesarias para su obtención. El plazo para la emisión de la solvencia es de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de recibida la solicitud. En caso no proceda la emisión de la solvencia fiscal, se emitirá una constancia en la que se señalen los deberes formales o adeudos pendientes de cumplimiento.

Los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas o autónomas y demás entidades estatales que tienen a su cargo la regulación, autorización, control o fiscalización de la prestación de servicios públicos, establecerán la periodicidad con que el contribuyente que preste tales servicios deberá presentar la solvencia fiscal.

La solvencia fiscal será requisito indispensable para desempeñarse como auxiliar de la función pública aduanera y tributaria.

¹⁴⁷⁰ El art. 15 LONGD, al referirse a las donaciones establece que en los casos en que reciban donaciones, cualquiera que sea su destino, las ONG deberán extender a nombre de las personas donantes recibos que acrediten la recepción de las donaciones, en formularios autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria.

¹⁴⁷¹ El artículo 23 LAT, sin embargo, señala como costos y gastos no deducibles: s) El monto de las donaciones realizadas a asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, de asistencia o servicio social, a las iglesias, a las entidades y asociaciones de carácter religioso y a los partidos políticos que no estén legalmente constituidas, autorizadas e inscritas conforme a la ley o que no cuenten con la solvencia fiscal del periodo al que corresponde el gasto, emitida por la Administración Tributaria.

la administración tributaria, la deducción máxima permitida a quienes donen a las entidades indicadas en el párrafo anterior, no pueden exceder del cinco por ciento (5%) de la renta bruta; y las cuotas por contribuciones al IGSS, al Instituto de Previsión Militar y al Estado y sus instituciones por cuotas de regímenes de previsión social.

4.2.2.f.b. Impuesto sobre Productos Financieros. Incluye los pagos que realizan las personas individuales o jurídicas, los fideicomisos, los contratos de participación, las sociedades irregulares, las sociedades de hecho, el encargo de confianza, las sucursales, las agencias o establecimientos permanentes o temporales de personas extranjeras que operen en el país, las copropiedades, las comunidades de bienes, los patrimonios hereditarios indivisos y de otras formas de organización empresarial, que dispongan de patrimonio propio, realicen actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtengan un margen bruto superior al cuatro por ciento (4%) de sus ingresos brutos¹⁴⁷².

Su regulación legal se encontraba en la Ley del Impuesto sobre Productos Financieros, Decreto Número 26-95 del Congreso de la República, que fue derogado por la Ley de Actualización Tributaria¹⁴⁷³.

La LAT se refiere, ahora, a las de capital, entre las que incluye a los productos financieros¹⁴⁷⁴. Específicamente, las rentas de capital son regladas en el Título IV

¹⁴⁷² MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. 5ª edición. Guatemala, junio 2013, pág. 179.

¹⁴⁷³ Artículo 180-2 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República.

¹⁴⁷⁴ El artículo 4 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República, reformado por el artículo 3 del Decreto Número 19-2013 del Congreso de la República, se refiere a las rentas de capital en el numeral 3 (rentas de capital y ganancias de capital), en el que, tras señalar que son rentas de fuente guatemalteca las derivadas del capital y de las ganancias de capital generadas en Guatemala, percibidas o devengadas en dinero o en especie, por residentes o no en el país, provenientes de: a) Los dividendos, utilidades, beneficios y cualesquiera otras rentas derivadas de la participación o tenencia de acciones en personas jurídicas, entes o patrimonios residentes en Guatemala o derivados de la participación en beneficios de establecimientos permanentes de entidades no residentes; b) Los intereses o rendimientos pagados por personas individuales, jurídicas, entes, patrimonios o entidades residentes o que tengan establecimientos permanentes situados en el país; c) Las regalías pagadas o que se utilicen en Guatemala, por personas individuales o jurídicas, entes o patrimonios, residentes o por establecimientos permanentes que operen en Guatemala; d) Las rentas derivadas de bienes muebles e inmuebles situados en Guatemala; e) Las ganancias de capital, cuando se deriven de acciones, títulos o valores emitidos por personas o entidades residentes, de otros bienes muebles distintos de

(Rentas de capital, ganancias y pérdidas de capital), artículos 83 y siguientes, del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República.

4.2.2.f.c. Impuesto de Solidaridad. Incluye los pagos que realizan las personas individuales o jurídicas, los fideicomisos, los contratos de participación, las sociedades irregulares, las sociedades de hecho, el encargo de confianza, las sucursales, las agencias o establecimientos permanentes o temporales de personas extranjeras que operen en el país, las copropiedades, las comunidades de bienes, los patrimonios hereditarios indivisos y de otras formas de organización empresarial, que dispongan de patrimonio propio, realicen actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtengan un margen bruto superior al cuatro por ciento (4%) de sus ingresos brutos¹⁴⁷⁵.

El Impuesto de Solidaridad tiene su fundamento en los artículos 1 (realización del bien común como fin último del Estado) y 135 (deberes y derechos cívicos de los habitantes del país) de la CPRG. se rige por la *Ley del Impuesto de Solidaridad, Decreto Número 73-2008 del Congreso de la República*, que señala en su art. 3 que constituye hecho generador del impuesto la realización de actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional por las personas, entes o patrimonios a que se refiere el art. 1 de esta Ley¹⁴⁷⁶.

las acciones, títulos o valores, o de derechos que deban cumplirse o se ejerciten en Guatemala; f) Las rentas de capital derivadas de derechos, acciones o participaciones en una entidad, residente o no, cuyo activo esté constituido por bienes inmuebles situados en Guatemala, g) Las rentas de capital derivadas de la transmisión de derechos, acciones o participaciones en una entidad, residente o no, que atribuyan a su titular el derecho de disfrute sobre bienes muebles o inmuebles situados en Guatemala; h) Las rentas de capital derivadas de la transmisión de bienes muebles o inmuebles situados en territorio nacional o derechos reales sobre los mismos; i) Los premios de loterías, rifas, sorteos, bingos y eventos similares realizados en Guatemala; y j) La incorporación al patrimonio del contribuyente residente, de bienes situados en Guatemala o derechos que deban cumplirse o se ejerciten en Guatemala, aun cuando no deriven de una transmisión previa, como las ganancias en el juego y las adquisiciones a título gratuito que no estén gravadas por otro impuesto directo.

¹⁴⁷⁵ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, *op. cit.*, pág. 179.

¹⁴⁷⁶ Se establece un Impuesto de Solidaridad, a cargo de las personas individuales o jurídicas, los fideicomisos, los contratos de participación, las sociedades irregulares, las sociedades de hecho, el encargo de confianza, las sucursales, las agencias o establecimientos permanentes o temporales de personas extranjeras que operen en el país, las copropiedades, las comunidades de bienes, los patrimonios hereditarios indivisos y de otras formas de organización empresarial, que dispongan de patrimonio propio, realicen actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtengan un margen bruto superior al cuatro por ciento (4%) de sus ingresos brutos (art. 1 LIS).

Están exentas del Impuesto de Solidaridad, en lo que interesa al presente trabajo, Las universidades y los centros educativos públicos y privados, legalmente autorizados para funcionar en el país; Las asociaciones, fundaciones, cooperativas, federaciones, centrales de servicio y confederaciones de cooperativas, centros culturales, asociaciones deportivas,, gremiales, sindicales, profesionales, los partidos políticos y las entidades religiosas y de servicio social o científico, que estén legalmente constituidas, autorizadas e inscritas en la administración tributaria, siempre que la totalidad de los ingresos que obtengan y su patrimonio se destinen exclusivamente a los fines de su creación y que en ningún caso distribuyan beneficios, utilidades o bienes entre sus integrantes. En otro caso, no serán sujetos de esta exención (art. 4, párr. 1 letras b) y e)).

4.2.2.f.d. Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). Fue creado en el año 1987 por el decreto 62–87, siendo una de sus innovaciones el mecanismo del *autoavalúo*. En 1994 se reformó el impuesto (Decreto 57–94), otorgando su administración a las municipalidades que así lo solicitaran. Esta modificación provocó que las municipalidades de forma progresiva se hayan hecho cargo de la administración de este impuesto (para 1995 solamente 10 municipalidades administraban el IUSI, mientras que, en 2007, su cantidad ascendía a 233, el 70% de 332 gobiernos locales). En 1997, se aprobó una nueva Ley del IUSI, mediante el Decreto 122–97, el cual establecía una nueva base de cálculo, el impuesto dejaría de ser *ad valorem* para convertirse en uno de tipo impositivo basado en la extensión de los terrenos y construcciones en el área urbana y solamente sobre el terreno en el área rural. Sin embargo, este impuesto no pudo ser implementado, debido a protestas populares, por lo que tuvo que ser derogado y el Decreto 15–98 reinstaló el IUSI *ad valorem*, como existía anteriormente, sin intereses resarcitorios, con algunas variantes y fortaleciendo la descentralización del impuesto hacia los gobiernos locales¹⁴⁷⁷.

¹⁴⁷⁷ CABRERA, M., *op. cit.*, págs. 29-30.

La Ley del IUSI establece un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República (art. 1 LIUSI), siendo sujetos pasivos del impuesto las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y los usufructuarios de bienes del Estado (art. 8 LIUSI).

Por lo que se refiere a las exenciones contempladas en la LIUSI, el art. 12 señala que están exentos por los bienes inmuebles que posean, además de Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas las municipalidades, las Misiones Diplomáticas y Consulares y los Organismos Internacionales de los que Guatemala forme parte: la Universidad de San Carlos de Guatemala y demás universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país; las entidades religiosas debidamente autorizadas, siempre que los bienes inmuebles se destinen al culto que profesan, a la asistencia social o educativa y que estos servicios se proporcionen de manera general y gratuita; los centros educativos privados destinados a la enseñanza, que realicen planes y programas oficiales de estudio; los Colegios Profesionales; y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco; Los inmuebles de las cooperativas legalmente constituidas en el país.

4.2.2.g. Impuestos indirectos. Comprende los ingresos tributarios originados en los pagos que realizan las personas naturales y entidades públicas y privadas, al Estado, en concepto de gravámenes sobre la producción, compra, importación, venta, exportación de bienes o servicios y que trasladan a los costos de producción o comercialización¹⁴⁷⁸.

Señala SCHNEIDER que el impuesto indirecto fundamental es el IVA y que, entre otros impuestos indirectos, ocupan un lugar destacado los impuestos especiales, en particular los impuestos sobre el petróleo crudo y los derivados del petróleo. Otros impuestos especiales se aplican al alcohol destilado, la cerveza y otras bebidas

¹⁴⁷⁸ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, pág. 180.

fermentadas, así como a los productos del tabaco. También se aplican tasas específicas al cemento, los vehículos y los timbres fiscales en protocolos específicos (Los impuestos específicos similares aplicados a las tarifas aéreas fueron declarados inconstitucionales –expediente 2007, CC). A pesar de que los aumentos en el precio del crudo incrementaron un poco los ingresos procedentes de los impuestos especiales, estos se han mantenido en gran medida estables como proporción de los ingresos totales¹⁴⁷⁹.

Se regulan en Guatemala los siguientes impuestos de carácter indirecto: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Derechos Arancelarios de Importación (DAI), Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada, Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, Impuesto de Tabacos y sus Productos, Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Derivados del Petróleo e Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.

4.2.2.g.a. Impuesto al Valor Agregado (IVA). La idea de fijar un gravamen sobre el valor agregado, que surgió en la primera mitad del siglo XX, se extendió progresivamente por todo el mundo con un éxito sin precedentes: se estableció en Francia en 1954, a finales de los años sesenta ya regía en 10 países, llegó a 48 a finales de los ochenta, y actualmente cubre más de 140 países¹⁴⁸⁰.

Constituye actualmente el pilar fundamental de la recaudación tributaria en América Latina. Si bien cuenta con márgenes de mejora significativos por explotar, debe ser protegido de tendencias de reforma que pongan en peligro su capacidad recaudatoria, neutralidad y sencillez, que son su razón de ser. Las exenciones y los

¹⁴⁷⁹ SCHNEIDER, A., *op. cit.*, pág. 357.

¹⁴⁸⁰ BARREIX, A., BÉS, M., DÍAZ DE SARRALDE, S. y VELAYOS, L., *op. cit.*, pág. 239.

tipos reducidos merman la recaudación, perjudican la neutralidad y dificultan la gestión del tributo, sin lograr un mayor impacto redistributivo. Si se permite que recaude más y en forma más sencilla, el IVA puede contribuir mejor a la redistribución, ayudando a financiar los programas de transferencias o de gastos focalizados. No obstante, es un impuesto claramente regresivo en el ingreso pese a ser progresivo en el consumo. Sin embargo, evaluar el impacto distributivo de un tributo teniendo en cuenta sólo la progresividad o regresividad en su recaudación es una perspectiva parcial. El impacto distributivo final depende mucho más del monto de los recursos recaudados y de cómo se distribuye los beneficios del gasto público¹⁴⁸¹.

El IVA se introdujo en Guatemala durante la década de 1980 y en la actualidad tiene una tasa definida del 12%. Se paga en la compra de bienes y servicios y está cubierto por una serie de exenciones que incluyen a los alimentos frescos de precios bajos, los inmuebles pequeños, las medicinas genéricas, los servicios financieros y las afiliaciones sectoriales. Una dificultad, tanto para la recaudación como para el cumplimiento del IVA es que puede ser deducido del ISR, haciendo que las personas reporten su número de identificación tributaria en cada compra. Los ingresos del IVA aumentaron con las reformas administrativas de 2006 y siguen siendo la fuente de ingresos más importante, aunque continúan mostrando una productividad limitada¹⁴⁸².

El IVA no está exento de inconvenientes, sobre todo en cuanto a equidad y costos de cumplimiento, en particular cuando se otorgan excepciones, pero tiene ventajas: 1) supera la ineficiencia que generan los impuestos que gravan en cascada, es decir, que se aplican a bienes y servicios que son usados como insumos o como bienes de inversión para la producción de otros, que son gravados también; 2) logra la mayor neutralidad posible respecto de las decisiones de inversión y ahorro; 3) evita la discriminación entre importaciones y producción local; 4) evita gravar o

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, pág. 250 y 259.

¹⁴⁸² SCHNEIDER, A., op. cit., págs. 356-357.

subsidiar en forma encubierta a las exportaciones; y 5) ayuda a obtener la mayor información disponible para el control del fraude. El sesgo latinoamericano hacia el IVA suele justificarse porque representa una opción más viable y sencilla de gestionar frente a las alternativas de imposición directa, especialmente sobre la renta personal. Esto se debe al alto nivel de informalidad y a la extrema desigualdad de la distribución de la renta en la región¹⁴⁸³.

Este impuesto incluye el impuesto sobre la venta de bienes y servicios en general, contrato de obras, servicios técnicos y profesionales, con la particularidad que su base tributaria comprende sólo el valor que se añade en cada etapa del ciclo económico de la mercancía o servicio, cualquiera sea su forma de percepción (declaración jurada y timbres)¹⁴⁸⁴.

Se encuentra regulado en la *Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República* (LIVA)¹⁴⁸⁵, que grava los hechos generadores que impliquen sustancialmente incremento de valor (art. 3 LIVA), pero estableciendo una serie de exenciones que se contiene en el art. 7 LIVA¹⁴⁸⁶, que por lo que aquí interesa, se concretan en las importaciones de bienes muebles que efectúen las cooperativas, federaciones y confederaciones legalmente constituidas y registradas, cuando se trate de maquinaria, equipo y otros bienes de capital y exclusivamente relacionados con la actividad o servicio de aquellas (numeral 1 a) art. 7 LIVA). Esas misas cooperativas no cargarán el IVA cuando efectúen venta y prestación de servicios a asociados, cooperativas, federaciones, centrales de

¹⁴⁸³ BARREIX, A., BÉS, M., DÍAZ DE SARRALDE, S. y VELAYOS, L., *op. cit.*, págs. 239-240.

¹⁴⁸⁴ MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: *Manual de Clasificación Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, *op. cit.*, pág. 181.

¹⁴⁸⁵ El Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) fue objeto de una «Fe de Erratas» el 23 de junio de 1992 y ha sido modificado y reformado por los Decretos Número: 17-93, 29-94, 60-94, 142-96, 39-99, 44-99, 44-2000, 80-2000, 32-2001, 48-2001, 62-2001, 66-2002, 88-2002, 16-2003 y 32-2003 del Congreso de la República.

¹⁴⁸⁶ Sin embargo, el Artículo 10 del RLIVA, en cuanto a la acreditación del impuesto para actos gravados, realizados por contribuyentes exentos, exige que los contribuyentes a que se refiere el art. 7 de la Ley y otros que, por disposición legal, realicen ventas o presten servicios tanto gravados como exentos, acreditarán el impuesto que hubieren pagado en la adquisición de los bienes y servicios necesarios para producir el ingreso gravado.

Cuando no puedan determinar a través de sus registros contables la parte de los gastos que corresponde a cada fuente de ingresos, el impuesto que paguen a sus proveedores deberán distribuirlo proporcionalmente entre el total de ventas y prestación de servicios gravados y exentos. (El vigente Reglamento al Impuesto sobre el Valor Agregado es el emitido por Acuerdo Gubernativo 5-2013)

servicio y confederaciones de cooperativas, aunque si deben cargar el impuesto cuando realicen operaciones con terceros, salvo que se trate de cooperativas de crédito, en cuyo caso también estarán exentas las operaciones que realicen con terceras personas no asociadas (art. 7-5 LIVA).

Están también exentas del IVA las donaciones y aportes a asociaciones, fundaciones e instituciones, educativas, culturales, de asistencia o de servicio social y las religiosas no lucrativas, constituidas legalmente y debidamente registradas como tales (art. 7-9 LIVA); los pagos por los derechos de ser miembro y las cuotas periódicas a las asociaciones o instituciones sociales, gremiales, culturales, científicas, educativas y deportivas, así como a los colegios de profesionales y los partidos políticos (art. 7-10 LIVA) y los servicios que prestan las asociaciones, fundaciones e instituciones educativas, de asistencia o de servicio social y las religiosas siempre que estén debidamente autorizadas por la ley, que no tengan por objeto el lucro y que en ninguna forma distribuyan utilidades entre sus asociados e integrantes (art. 7-13 LIVA).

Además de las exenciones genéricas, referidas anteriormente, la ley prevé exenciones específicas en su art 8 LIVA, que por el objeto de este trabajo se concretan en que no deben cargar el impuesto en sus operaciones de ventas, como tampoco en la prestación de servicios: 1) Los centros educativos públicos y privados en lo que respecta a la matrícula de inscripción, colegiaturas y derechos de examen, de los cursos que tenga autorizados por la autoridad competente¹⁴⁸⁷; 2) Las universidades autorizadas para funcionar en el país¹⁴⁸⁸; y 3) La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco. Por su parte, el art. 9 LIVA dispone que las personas enumeradas en el artículo anterior están exentas de soportar el impuesto que se genere por los actos gravados por

¹⁴⁸⁷ Este artículo 8, numeral 1, fue reformado por el art. 151 de la LAT.

¹⁴⁸⁸ Sobre los centros educativos y universidades autorizadas para funcionar en el país, el Artículo 12 del RLIVA, ordena que deberán inscribirse como contribuyentes para todas las actividades que realicen y presentar la declaración a que se refiere el art. 40 de la Ley, por las ventas realizadas o los servicios prestados, sean gravados o exentos.

esta ley y deberán recibir de quien les venda o les preste un servicio¹⁴⁸⁹, la factura que corresponda, pero no pagarán el monto del impuesto consignado en el documento, sino que entregarán a los mismos la constancia de exención debidamente autorizada por la administración tributaria¹⁴⁹⁰. Respecto a las importaciones que realicen estas personas, deberán solicitar previamente y cada vez, a la citada administración, que resuelva si procede la exoneración; y una vez emitida la resolución que autorice cada exención y la franquicia respectiva, la administración no aplicará el impuesto y, por lo tanto, las personas exentas no deberán emitir constancia de exención por la importación autorizada (art. 9, párr. 2 LIVA). Para el control de las exenciones, la administración tributaria autorizará y notificará el uso de un documento que identifique a los beneficiarios, el cual tiene como objeto que éstos puedan identificarse ante terceros como titulares del derecho de exención (art. 9, párr. 3 LIVA).

4.2.2.g.b. Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos. Grava los documentos que contienen los actos y contratos que se expresan en la *Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92 del Congreso de la República*¹⁴⁹¹, (arts. 1 y 2 LITF, este último modificado por los artículos 170 y 180 del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República), siendo sujeto pasivo del impuesto quien o quienes emitan, suscriban u otorguen documentos que contengan actos o contratos objeto del impuesto y es hecho generador del impuesto tal emisión, suscripción u otorgamiento (art. 3 LITF).

¹⁴⁸⁹ Los contribuyentes que vendan o presten servicios a las personas indicadas en el art. 8 de la Ley, declararán como gravados dichos ingresos y en una casilla aparte, acreditarán el monto de las constancias de exención que fueron emitidas (Artículo 15 del RLIVA).

¹⁴⁹⁰ El RLIVA, en los artículos 13 y 14 regula todo lo relativo a las constancias de exención y a los informes que, con relación a estas se ha de presentar ante la Administración Tributaria.

¹⁴⁹¹ La Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos ha sido modificada y reformada, además de por el Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República, por los Decretos Número 70-94, 44-2000, 80-2000 y 4-2012 del Congreso de la República. El vigente Reglamento a la Ley de este impuesto es el emitido por Acuerdo Gubernativo 4-2013.

Además de las exenciones de carácter objetivo contenidas en el art. 11 de la LITF¹⁴⁹², esta contempla exenciones subjetivas en su artículo 10, señalando que están exentos del impuesto los documentos que contengan actos o contratos gravados, realizados por: la Universidad de San Carlos de Guatemala y las otras universidades autorizadas para operar en el país; los establecimientos educativos privados que realicen planes y programas oficiales de estudios, así como los autorizados como experimentales, cuando el pago del impuesto les corresponda; las asociaciones, fundaciones o instituciones de asistencia pública o de servicio social a la colectividad, culturales, gremiales, científicas, educativas, artísticas o deportivas; sindicatos de trabajadores, asociaciones solidaristas e instituciones religiosas¹⁴⁹³, siempre que estén autorizadas por la ley, que no tengan por objeto el lucro, que en ninguna forma distribuyan utilidades o dividendos entre sus asociados o integrantes y que sus fondos no los destinen a fines distintos a los previstos en sus estatutos o documento constitutivo; y, finalmente, todos los actos y contratos realizados por las cooperativas, federaciones y confederación de cooperativas entre sí y con sus asociados. Sin embargo, los actos y contratos que realicen con terceros pagarán el impuesto establecido en esta ley (Art. 10, párr. 1 numerales 2, 3, 4 y 5 LITF). También están exentas las operaciones bancarias y bursátiles (art. 12 del LITF).

4.2.2.g.c. Derechos Arancelarios de Importación (D.A.I.). En cuanto a los Derechos Arancelarios de Importación (DAI), el Arancel Centroamericano de Importación está constituido por el Sistema Arancelario Centroamericano (S.A.C.) y

¹⁴⁹² Este artículo ha sido sucesivamente modificado por el artículo 19 del Decreto número 44-2000 del Congreso de la República (declarado inconstitucional por fallo de la CC en expediente 44-2000); por el artículo 1 del Decreto Número 952-2000 del Congreso de la República (que fue reformado totalmente por el artículo 1 del Decreto Número 34-2002 del Congreso de la República); por el artículo 2 del Decreto Número 88-2002 del Congreso de la República; y por el artículo 23, numeral 6 del Decreto Número 19-2013 del Congreso de la República.

¹⁴⁹³ Para efectos de lo previsto en el numeral 4 y exceptuando a las personas exentas por mandato expreso de la ley, se debe solicitar previamente al Ministerio de Finanzas Públicas la declaración correspondiente, acreditando los requisitos señalados en el inciso anterior, antes de emitir la resolución respectiva. En cuanto a las personas que por mandato expreso de la ley estén exentas del impuesto, es requisito indispensable para gozar de la exención, que en el documento de que se trate se deje constancia de la disposición legal que las exime del pago. Si concurren partes exentas y no exentas en los actos o contratos; la obligación tributaria se cumplirá únicamente en proporción a la parte o partes que no gocen de exención (art. 10, párr. 2 y 3 de la LITF).

los correspondientes Derechos Arancelarios de Importación (D.A.I.). Se destaca en este campo el *Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, suscrito por Guatemala el 27 de diciembre de 1984*, en virtud del cual, los Estados Contratantes establecen un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que responderá a las necesidades de la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, así como a las de su desarrollo económico y social (Art. 1), que estará constituido por: el Arancel Centroamericano de Importación, formado por los rubros con los derechos arancelarios que aparecerán en el Anexo «A»; la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, contenida en el Anexo «B» y su Reglamento; el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento; y las decisiones y demás disposiciones arancelarias y aduaneras comunes que se deriven de este Convenio (Art. 3)¹⁴⁹⁴.

Por lo que se refiere a los derechos arancelarios, toda importación de mercancías al territorio aduanero de cualquiera de los Estados Contratantes está sujeta al pago de los derechos arancelarios establecidos en el Arancel, los cuales se expresarán en términos *ad valorem*, salvo lo prescrito en el Capítulo V del Convenio, que se refiere a las franquicias y exenciones (art. 17), habiendo convenido los Estados parte que no otorgarán franquicias o exenciones de derechos arancelarios a la importación excepto en los casos siguientes: del menaje de casa para las personas domiciliadas que hayan estado ausentes del país los 24 meses anteriores a su regreso definitivo; de las mercancías amparadas a normas de convenios regionales e internacionales vigentes; o a leyes nacionales relativas a fines o actividades distintas de la industria manufacturera a que se refiere el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y sus Protocolos; de las mercancías que se importen para el desarrollo de actividades artesanales, pequeña industria e

¹⁴⁹⁴ La LAT, en su Libro III, artículos 119-149, contiene la Ley Aduanera Nacional, que fundamentalmente trata las infracciones aduaneras, y que en su art. 120 (definiciones), señala en su numeral 2, que se entiende por legislación aduanera el ordenamiento jurídico que rige al sistema aduanero, que comprende al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, leyes nacionales, reglamentos y demás normativa aplicable a la materia.

industrias de exportación a terceros países; para actividades debidamente calificadas, que autorice el Consejo; y de las mercancías originarias del país, objeto de reimportación sin transformación alguna dentro del plazo de tres años (art. 21 párr. primero).

Asimismo, los Estados Contratantes podrán autorizar la suspensión de derechos arancelarios, en sus respectivos territorios, para las mercancías aceptadas en importación o exportación temporal de acuerdo con la legislación aduanera, pudiendo prorrogarse sucesivamente los plazos por periodos iguales a los autorizados originalmente. Cada Estado Contratante emitirá las reglamentaciones pertinentes (art. 21, párr. segundo y tercero).

Al régimen aduanero se refiere también el libro III, artículos 119 a 149 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República, que ha sido derogado por la Ley Nacional de Aduanas, Decreto Número 14-2013 del Congreso de la República.

En orden a la legislación aplicable en Guatemala a la materia aduanera, se destaca:

- Código Aduanero Uniforme (CAUCA), Acuerdo Ministerial Número 469-2008 que publica la Resolución 223-2008 (COMIECO XLIX) del Consejo de Ministros de Integración Económica.
- Reglamento al CAUCA, Acuerdo Ministerial Número 471-2008 que publica la Resolución 224-2008 (COMIECO XLIX) del Consejo de Ministros de Integración Económica.
- Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto Número 20-2006 del Congreso de la República.
- Ley de Hidrocarburos, Decreto Ley Número 109-83 del Congreso de la República¹⁴⁹⁵.

¹⁴⁹⁵ Modificada por el Decreto-Ley Número 161-83 del Congreso de la República (Modificaciones a la Ley de Hidrocarburos); Decreto-Ley Número 143-85 del Congreso de la República (Reformas a la Ley de Hidrocarburos); Decreto Número 9-98 del Congreso de la República (Ley de Inversión Extranjera); y Decreto Número 71-2008 del Congreso de la República (Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación).

- Ley de Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Número 109-97 del Congreso de la República.
- Ley de Especies Estancada, Decreto Número 123-85 del Congreso de la República¹⁴⁹⁶.
- Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, Formulario de Reclamaciones e Instructivo, Acuerdo Gubernativo Número 192-2001 del Ministerio de Economía publicando la Resolución Número 65-2001 (COMRIEDRE¹⁴⁹⁷) de 16 de marzo de 2001.
- Reglamento para el Funcionamiento de Almacenes Fiscales, Acuerdo Gubernativo Número 447-2001.
- Ley de Sanidad Animal y Vegetal, Decreto Número 36-98 del Congreso de la República.
- Reglamento de la Ley de Sanidad Animal y Vegetal, Acuerdo Gubernativo Número 745-99¹⁴⁹⁸.
- Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto Número 29-89 del Congreso de la República¹⁴⁹⁹.
- Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Acuerdo Gubernativo 533-89¹⁵⁰⁰.
- Ley de Zonas Francas, Decreto Número 65-89 del Congreso de la República¹⁵⁰¹.

¹⁴⁹⁶ Ley modificada por el Decreto Número 73-2007 del Congreso de la República, de Reforma a la Ley de Especies Estancadas.

¹⁴⁹⁷ CORIEDRE es: Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional

¹⁴⁹⁸ Modificado por: Acuerdo Gubernativo 342-2010 (Reglamento para el Registro de Fertilizantes, Enmiendas y Sustancias Afines a Fertilizantes o a Enmiendas, ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación); Acuerdo Gubernativo 343-2010 (Reglamento de la Ley de Registro de Productos Agroquímicos), y Acuerdo Gubernativo 87-2011 (Reglamento para el Registro, Renovación, Endoso (Autorización de Uso) y Cesión de Sustancias Afines a Plaguicidas; Plaguicidas Microbianos; Plaguicidas Bioquímicos; Artrópodos, Predadores, Parásitos, Parasitoides; los Requisitos para su Importación, Exportación y Retorno; así como el Registro de Personas Individuales y Jurídicas Relacionadas a Estos Insumos, ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).

¹⁴⁹⁹ La Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila ha sido modificada y reformada por los Decretos Número: 26-91, 117-97, 9-98 y 38-2004 del Congreso de la República.

¹⁵⁰⁰ El Reglamento de la Ley de Fomento y -desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila ha sido modificado y reformado por los Acuerdos Gubernativos Número: 12-97, 4-2005, 253-2013 y 168-2014.

¹⁵⁰¹ La Ley de Zonas Francas ha sido reformada y modificada por Decretos Numero 25-91 y 38-2005 del Congreso de la República.

- Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, Decreto Número 58-90 del Congreso de la República.
- Reglamento de la Ley de Zonas Francas, Acuerdo Gubernativo número 242-90.
- Ley Orgánica de la Zona Franca Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla», Decreto Número 22-73 del Congreso de la República¹⁵⁰².
- Reglamento de la Ley orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla», Acuerdo Gubernativo Número 23-73 del Ministerio de Finanzas Públicas¹⁵⁰³.
- Código de Salud, Decreto Número 90-97 del Congreso de la República¹⁵⁰⁴.
- Reglamento para Autorización y Habilitación de Zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas, Resolución Número 43/34/2010 de la Junta Directiva de la Zona Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla».
- Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, de acuerdo con las modificaciones incorporadas al mismo por el Primero, Segundo y tercer Protocolos. Suscrito en Guatemala en junio de 1997 por los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.
- Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

¹⁵⁰² Reformada por Decretos Número 15-79, 40-98, 44-2000, 30-2008 del Congreso de la República.

¹⁵⁰³ Reformado por: Acuerdos Gubernativos de 9 de diciembre de 1975 y 23 de marzo de 1983, así como por los Acuerdos Gubernativos Números 261-88, 635-93, 347-97, 179-2002, que reforman el Reglamento de la Ley de la Zona de Libre Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla».

¹⁵⁰⁴ El Código fue reformado por: Decreto Número 50-2000 del Congreso de la República (Reformas al Código de Salud); el Decreto Número 53-2003 del Congreso de la República (Reformas al Código de Salud); Decreto Número 74-2008 del Congreso de la República (Ley de Creación de los Ambientes Libres de Humo de Tabanco); Decreto Número 28-2011 del Congreso de la República (Ley para Combatir la Producción y Comercialización de Medicamentos Falsificados, Productos Farmacéuticos Falsificados, Medicamentos Adulterados, Dispositivos Médicos Y Material Médico Quirúrgico Falsificado); Decreto Número 14-2013 del Congreso de la República (Ley Nacional de Aduanas)

4.2.2.g.d.- Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas e Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada. Por lo que se refiere a las bebidas, en Guatemala la distribución de estas se encuentra gravada por dos tipos de impuestos diferentes, dependiendo de que se trate de bebidas alcohólicas, destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, que están sujetas a la *Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas, Decreto Número 21-2004 del Congreso de la República*¹⁵⁰⁵, que presenta como hecho generador el momento de la salida de las bebidas alcohólicas destiladas cervezas y otras bebidas fermentadas, de las bodegas o centros de almacenamiento o de acopio que usen los contribuyentes que sean fabricantes o importadores registrados, para su distribución en el territorio nacional (art. 3 de la ley), regulando, como exenciones de pago: a) las importaciones o internaciones de las bebidas descritas en esta ley, que efectúen los organismos internacionales, a los que de acuerdo a los respectivos convenios suscritos entre el Gobierno de Guatemala y dichos organismos se les haya otorgado exención de impuestos; y b) Las exportaciones o reexportaciones de las bebidas descritas en esta ley (art. 4 de la ley).

Pero cuando se trata de la distribución de bebidas gaseosas isotónicas deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas o de agua natural envasada, entonces es de aplicación la *Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada, Decreto Número 9-2002,*

¹⁵⁰⁵ El Reglamento de la presente ley es: Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, Acuerdo Gubernativo 205-2004.

*del Congreso de la República*¹⁵⁰⁶, que grava la distribución de este tipo de productos tanto si son de producción nacional o importados (art. 1 de la Ley), estando exentas las importaciones o internaciones de este tipo de bebidas que efectúen los Organismo Internacionales a los que se les haya otorgado exención de impuestos, de acuerdo con los respectivos convenios suscritos entre éstos y el Gobierno de Guatemala; y las exportaciones o reexportaciones de este tipo de bebida cuya distribución está gravada por la ley (art. 6).

4.2.2.g.e. Impuesto a la Distribución del Cemento. Otro de los impuestos de carácter indirecto existentes en Guatemala es el que afecta a la distribución del cemento, que se encuentra regulado por la *Ley del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, Decreto Número 79-2000 del Congreso de la República*, en la que se grava la distribución de cemento de cualquier clase, tanto de producción nacional como importado, que se distribuya en el territorio nacional, en bolsas, a granel o «clinker» (art. 1 de la ley), estableciendo la exención del pago de este puesto para: a) las personas individuales o jurídicas que gocen de exención o exoneración de impuestos, por mandato constitucional; b) los organismos internacionales que gocen de exención o exoneración de impuestos conforme a tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso de la República y ratificados por el Presidente de la República; y c) Las exportaciones o reexportaciones de cualquier clase de cemento (art. 7 de la ley).

4.2.2.g.f. Impuesto sobre Tabacos y sus Productos. En referencia al gravamen tributario establecido sobre el tabaco y sus productos, el impuesto se encuentra contenido en la *Ley de Tabacos y sus Productos, Decreto Número 61-77, del Congreso de la República*¹⁵⁰⁷, cuyos objetivos eran refundir en un solo cuerpo legal las diversas disposiciones legales en la materia y facilitar a los productores de

¹⁵⁰⁶ La Ley es desarrollada por el Reglamento de la Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas, Bebidas Isotónicas o Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada, Acuerdo Gubernativo 120-2002.

¹⁵⁰⁷ La Ley se desarrolla con el Reglamento (sin número) de 4 de julio de 1980

tabaco el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, asegurando el ingreso tributario de esta actividad económica (considerando primero y segundo de la ley). El régimen impositivo se encuentra en el capítulo V de la ley, artículos 22 a 37, fijándose un impuesto que grava los cigarrillos elaborados a máquina (art 22 de la ley) y las manufacturas del tabaco (arts. 32 y 33 de la ley). Únicamente se establece una exención de carácter objetivo, no causando el impuesto los cigarrillos elaborados a mano (art. 28 de la ley).

4.2.2.g.g. Impuesto sobre la Distribución de Petróleo y Combustibles. Por otro lado, y con relación al impuesto indirecto que grava la distribución del petróleo y combustibles derivados, es de aplicación la *Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Decreto Número 38-92, del Congreso de la República*¹⁵⁰⁸, que establece un impuesto que los grava, tanto si son de origen guatemalteco, como si son procesados en el país y que se distribuyan dentro de sus fronteras (art. 1 del impuesto), estableciendo como exentos los productos afectos destinados a: a) Las instituciones y organismos que gocen de exención de impuestos por mandato constitucional; b) Las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de la República, con la condición de que los países a que pertenezcan dichas misiones otorguen igual tratamiento como reciprocidad; y c) Los organismos internacionales de carácter público o privado que operen en el país, en la realización de actividades de beneficio social o de apoyo a la gestión pública y el desarrollo económico y social, siempre que los respectivos convenios o contratos aprobados por ley, así lo establezcan (art. 5 de la Ley).

4.2.2.g.h. Impuesto a la Circulación de Vehículos. Como último impuesto indirecto a contemplar, se cita el que se refiere a la circulación de vehículos, que comprende los ingresos provenientes de utilización de vehículos terrestres,

¹⁵⁰⁸ La Ley Nacional de Aduanas, Decreto Número 14-2013 del Congreso de la República ha reformado el artículo 20 de la Ley del Impuesto de distribución de Petróleo Crudo y combustibles Derivados del Petróleo, referido a infracciones, sanciones y prohibiciones. La Ley se desarrolla, además por medio del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Acuerdo Gubernativo 663-2005.

marítimos y aéreos en el territorio nacional¹⁵⁰⁹, y que es objeto de regulación en dos normas tributarias diferentes. En primer lugar, se cita el impuesto específico a la primera matriculación de vehículos automotores terrestres, contemplado en el Libro II, artículos 108 a 118, de la *Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República*¹⁵¹⁰.

En segundo lugar, el impuesto anual que grava la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, contenido en la *Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto Número 70-94*¹⁵¹¹. Conforme a esta ley, se establece un impuesto anual sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, que se desplacen en el territorio nacional, las aguas y el espacio aéreo comprendido dentro de la soberanía del Estado (art. 1), estando exentos del mismo, de conformidad con lo que preceptúa el artículo 21 de la ley¹⁵¹², y por lo que a este trabajo interesa: la Universidad de San Carlos de Guatemala y las demás universidades cuando usen placas de la serie oficial, así como los proyectos y programas de cooperación y asistencia prestada por otros Estados, Organismos Internacionales y las ONG extranjeras que tengan celebrados convenios por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores o Contratos Operativos con entidades del Gobierno de la República y las ONG que por disposición legal específica estén exoneradas del pago total de impuestos; así como los funcionarios y expertos, que no sean guatemaltecos o extranjeros residentes, de estos programas y proyectos, que utilizarán placas con siglas «MI».

¹⁵⁰⁹MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, *op. cit.*, pág. 182.

¹⁵¹⁰ Desarrollada con el Reglamento de la Ley del Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, Acuerdo Gubernativo 133-2012.

¹⁵¹¹ La Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, ha sido reformada, en los artículos 10 a 20, por el Libro V de Reformas al Decreto Número 70-94 del Congreso de la República, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, artículos 159 a 169, Decreto 10-2012 del Congreso de la República. La Ley se ha desarrollado con el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Acuerdo Gubernativo 487-2013.

¹⁵¹² Numerales 2 y 7 del art. 21 Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto Número 70-94, precepto que fue reformado por el art. 5 del Decreto Número 40-95 del Congreso de la República, de reforma de la ley citada.

4.2.2.h. Otros impuestos. Se cita, bajo este epígrafe, el impuesto que grava las herencias, legados y donaciones, sujetas en Guatemala a tributación de acuerdo con lo preceptuado en la *Ley del Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones, Decreto Número 431-47 del Congreso de la República*, en cuyo artículo 1 se establecen los supuestos en que se causará el impuesto, señalando su artículo 2 que el pago de iguales o distintos impuestos en el extranjero, sobre bienes ubicados en la República, no exime a los interesados creados por la presente ley, con lo que se está permitiendo una doble tributación de carácter internacional.

Por lo que se refiere a las exenciones, en cuanto interesa a este trabajo, dispone la ley que no causan el impuesto: las herencias, legados y donaciones hechos a favor del Estado, de los municipios, de la Universidad Autónoma de San Carlos o de la Universidad Popular¹⁵¹³ (art. 14-5); las herencias, legados y donaciones hechas a favor de los establecimientos de beneficencia (art. 14-7); las fundaciones instituidas con fines benéficos o culturales, siempre que sean de carácter estrictamente nacional y radicadas en el país (art. 14-11).

¹⁵¹³ La Ley fue dada, el 1 de octubre de 1947, año tercero de la Revolución. El proceso revolucionario estalló el 20 de octubre de 1944 (VV.AA. Compendio de Historia de Guatemala 1944-2000 (Gustavo Berganza, Ed. Gral.) ASÍES Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 1ª ed. Guatemala, 2004, págs. 4 a 7).

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El primer objetivo específico que se planteó el presente trabajo de investigación es **conocer la realidad guatemalteca desde una perspectiva demográfica, política, económica, social y ambiental**, tomando en consideración la posición de las élites dominantes, para comprender la delicada situación económica, política y social en que se encuentra sumida su población, concluyéndose:

- A) Por lo que se refiere al **panorama demográfico**, Guatemala presenta un importante crecimiento poblacional (en los últimos 20 años se ha incrementado más del 44%), con la población productiva más grade de la historia y una tasa de natalidad de 2,9 hijos por mujer. La esperanza de vida muestra una tendencia ascendente, situándose en 73 años (75 las mujeres y 67,9 los hombres), como también el envejecimiento, estimándose que la carga de financiamiento de las pensiones crecerá entre 2008 y 2018 en un 17%. Cada vez son más los hogares con jefatura femenina (pasó de un 1/4 a 1/3 de los hogares entre 2001 y 2013).

Pese al implemento de las políticas públicas, especialmente en la planificación familiar y la fecundidad adolescente o al equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social, es necesaria la ampliación de la cobertura de los seguros de salud y las pensiones, la proyección de inversiones para mejorar el estado nutricional de la población, la atención a la creciente demanda de servicios de salud y educación, el fomento productivo y la generación de empleo.

- B) En el **panorama político**, se ha producido un debilitamiento de los partidos políticos y de los liderazgos históricos, no teniendo los ciudadanos afiliaciones partidarias robustas y estables. Existe un sistema multipartidista en el que destaca una gran diversidad étnica, lingüística y religiosa que no llega a alcanzar expresión política y en el que las agrupaciones han tenido serias dificultades para institucionalizarse (la mayoría tiene menos de quince

años de existencia). La debilidad organizativa y los pocos incentivos para la conformación de partidos estables hace que muchos de los conflictos y posiciones no estén reflejados programáticamente. De alguna manera, los partidos políticos, que carecen de tradición y de programas políticos de mediano y largo plazo, se estructuran en torno a un líder, no tienen cuadros profesionales bien organizados, funcionan sustancialmente con base en el clientelismo político y fomentan el transfuguismo.

La participación electoral oscila entre el 50% y el 76% de los votantes empadronados. La comparación entre los dos últimos procesos muestra un aumento en Guatemala (en el último proceso la participación fue superior al 70%). Por lo que se refiere a la equidad de género en los cargos de elección popular, los resultados muestran que la participación femenina aún es baja.

Se ha producido un importante aumento del presupuesto del Organismo Judicial, de la misma manera que se ha incrementado el número de jueces (han pasado de 661 en 2010 a 845 en 2013, 18.270 habitantes por juez, lejos de los 3.889 habitantes por juez en Costa Rica), resultando un número insuficiente para responder a los graves problemas judiciales existentes en el país. Debe señalarse, además, la inexistencia de una carrera judicial completa, teniendo un particular sistema de elección de magistrados, tanto de salas de apelación como de la Corte Suprema de Justicia, así como del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, electos a partir de una selección realizada por las correspondientes comisiones de postulación, que se ven profundamente influidas mediáticamente, cuando no corrompidas, con lo que los electos no son en muchísimas ocasiones los más idóneos profesionalmente, sino los que sirven determinados intereses particulares. De esta forma el sistema propicia el clientelismo judicial y fiscal.

La lucha contra la corrupción ha coincidido en los últimos años con la actualización o mejoramiento de la normativa relacionada con el acceso a la información, la transparencia y las libertades de prensa y expresión,

posicionándose fuertemente en el debate público, estimulado por la creación de canales institucionales de denuncia, el auge del periodismo de investigación y el trabajo de organizaciones civiles. En 2015 aumentaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas, especialmente a raíz de la renuncia y enjuiciamiento del presidente y de la vicepresidenta. Congruente con esta situación, Guatemala ocupa un lugar rezagado (123) en el índice de percepción de la corrupción 2015, incluyendo la pequeña y la gran corrupción.

- C) En cuanto al **panorama económico**, pese al incremento del PIB, Guatemala presenta una pobreza total del 59,28% de la población, siendo extrema para el 23,36% de la misma. La PEA se integra por 6.7 millones de personas, (64,5 % hombres y 35,25 mujeres; el 37,9% se auto identifica como indígena). La población total en edad de trabajar es de 11,1 millones; la que trabaja se encuentra principalmente incorporada en el sector informal de la economía (69,8%), mientras que 11,5% se encuentra subempleada. Estos indicadores, con relación al mismo período para 2015, registran un incremento de 2 y 2,3 puntos porcentuales, respectivamente (67,9% y 10,4%); de hecho, el desempleo también muestra una tendencia al alza de un 0,7% (2,4% en 2015 y 3,1% en 2016). Como se ve, el empleo dista mucho de poder ser calificado como digno; y mucho más si se toma en consideración que a nivel nacional un 9,2% de niños entre 7 y 14 años realiza algún tipo de actividad económica, registrándose la mayor tasa de ocupación infantil en el dominio rural (13,4%).

A nivel nacional, la proporción de hombres ocupados supera en 1,6% a la de las mujeres; la población indígena tiene tasas de ocupación más altas que los no indígenas (96% no indígena, frente al 98,1% indígena). Los mayores niveles de ocupación se dan en la población de 25 años o más. La actividad económica que absorbe la mayor cantidad de fuerza de trabajo es la agricultura (30,7%) así como el comercio y transporte (28,2%); el 32,7% de ocupados labora como empleado privado y el 20,0% como trabajador por cuenta propia no agrícola; destacando la existencia de un 9% de la población

ocupada que está compuesta por trabajadores no remunerados. A nivel nacional, el 66,2% de los asalariados no tiene contrato de trabajo, siendo en el ámbito rural nacional en el que se registra el porcentaje mayor de asalariados en esta condición (81,7%). El porcentaje más alto de asalariados con contrato de trabajo por tiempo indefinido, se ubica en el ámbito urbano metropolitano (56,4%). El 33,4% de los asalariados recibe Bono 14 y el 34,8%, aguinaldo.

Por otro lado, el 21,0% de los asalariados indicó estar afiliado al IGSS; siendo el dominio urbano metropolitano el que presenta el mayor porcentaje de afiliados (44,1%); el resto del dominio urbano y el rural, registraron porcentajes de entre 21,7% y 10,4%, respectivamente. La evolución en los últimos años ha sido regresiva, partiendo de una proporción de 29% en 2000 a un 20% en 2013. Aunado a la baja cobertura de la seguridad social, el 63% de los hogares no tienen acceso a ningún tipo de protección social, incluido el ámbito no contributivo; de ellos, una proporción más alta está representada por los hogares del 40% más pobre (81%). Lo expuesto evidencia la necesidad de impulsar reformas normativas en tres direcciones: 1) Para regular la gradualidad del proceso de universalización de la seguridad social; 2) para reforzar el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social de parte del Estado, los patronos y los trabajadores; y 3) para garantizar a todas las personas el acceso a un sistema de pensiones.

Si se toma el ingreso promedio de las personas (Q. 2.053 por mes), se aprecia que está muy por debajo del salario señalado como mínimo por el gobierno guatemalteco para el año 2017, que es de Q. 2.893,21 (Q. 2.992,37 para 2018), y para la actividad exportadora y de maquila, de Q. 2.667,52 (Q. 2.758,16 para 2018). La situación descrita se agudiza aún más si se compara el salario promedio obtenido por los trabajadores con el costo de la canasta básica de alimentos, que alcanza los Q. 3.571.54 en diciembre de 2017, con una diferencia de más de Q. 1.518.54 respecto del salario promedio. Si se compara el salario promedio, con el costo de la canasta ampliada o básica

vital, que a diciembre de 2017 asciende a Q. 8.246, 46, la diferencia es de más de Q. 6.000 (el salario promedio no alcanzaría a cubrir ni tan siquiera un tercio de la CA). Estas diferencias en materia salarial atentan contra los compromisos asumidos en el Convenio 131 de la OIT, ratificado por Guatemala, que exige tomar en consideración para la fijación de los salarios mínimos, tanto las necesidades del trabajador y su familia como factores económicos, según ya se reconocía por SEGEPLAN. Además, se hace indispensable una mayor actuación de la inspección de trabajo, junto a la exigencia de cumplimiento del salario mínimo en el país. Finalmente señalar que en la situación de debilidad de la remuneración salarial tiene mucho que ver la alta informalidad laboral por la que atraviesa el país.

- D) En cuanto al **panorama social**, actualmente persisten retrasos y brechas socio-económicas estructurales que no permiten al Estado garantizar un efectivo desarrollo humano, así como el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población guatemalteca, entre estos la salud integral pública, gratuita y universal, ya que la inversión pública en salud está sub-financiada, suponiendo un gran rezago en materia de inversión, careciéndose, además, de normas que regulen específicamente el sistema hospitalario. Por otra parte, el sistema educativo está anquilosado, escasamente financiado y es poco eficaz para adaptarse a las necesidades y aspiraciones de una sociedad multiétnica, plural y compleja. Guatemala se encuentra entre los países con menores índices educativos de toda América Latina. Preocupante es el índice de analfabetismo en el país, pues es el reflejo de un entorno económico, social y cultural excluyente que ha relegado del sistema educativo a la población adulta mayor de 15 años, especialmente a mujeres y jóvenes del área rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y ello pese a que la CPRG y la ley reconocen el carácter gratuito, universal y obligatorio de la educación primaria y secundaria.

Tanto la niñez, adolescencia y juventud, como las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y los migrantes, se encuentran en una situación de vulnerabilidad sumamente delicada, cuando no de exclusión social, dándose la circunstancia de que, además, y en su inmensa mayoría, estos sectores de la población se encuentran sumidos en la pobreza o pobreza extrema.

Guatemala se encuentra entre los países más violentos del mundo, con una tasa de homicidios que excede de 23 por cada cien mil habitantes, siendo los dinamizadores del crimen y la violencia: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las pandillas, la masiva disponibilidad de armas y la debilidad de los sistemas de administración de justicia. Entre estos factores, el narcotráfico es el único que provee una explicación sólida a la reciente escalada de violencia, debido a que contribuye a incrementar la circulación de armas y profundiza la fragilidad de las instituciones judiciales mediante la corrupción. Hay que recordar que el gobierno de Pérez Molina impulsó, en el marco de su política exterior, el debate abierto y amplio sobre el problema mundial de las drogas, tanto a nivel regional como internacional.

Violencia y pobreza son las dos preocupaciones principales para la mayoría de los ciudadanos guatemaltecos. En la dinámica socio política general del país ambos fenómenos se encuentran ligados por complejos nexos que se derivan del carácter multidimensional y polifacético de los mismos. La pobreza y extrema pobreza se localizan en los ámbitos urbanos y rurales, aunque con mayor incidencia en estos últimos, principalmente en aquellas zonas habitadas por pueblos indígenas, en donde alcanza a siete de cada diez guatemaltecos. La situación es muy diferenciada por grupos étnicos y por ámbito territorial. Los grupos indígenas y las localidades rurales son los más desfavorecidos.

Un país como Guatemala, con graves situaciones de discriminación (racial, de género, etc.) y en el que la población mayoritaria es pobre o

extremadamente pobre, pone de manifiesto la preocupante situación de desigualdad y exclusión existentes, con las consecuencias negativas que ello supone.

- E) Por lo que se refiere al **panorama ambiental**, existe gran riqueza y variedad de recursos (vegetación, tierras, agua, especies silvestres, etc.), que son el verdadero sustrato del desarrollo humano y económico de la región. Sin embargo, la presión sobre el ambiente es tal, que algunos recursos se están agotando. Persisten prácticas agrícolas que afectan tierras, bosques y agua. La extracción de madera, legal e ilegal, sigue siendo intensa y merma la cobertura forestal. Las especies marinas han sido diezmadas por la sobrepesca, además de ser amenazadas por la destrucción de los ecosistemas y contaminación de las aguas. También la extracción de recursos hídricos es cada vez mayor, dado el aumento de la demanda, tanto rural y agrícola, como urbana e industrial. El crecimiento de las ciudades, además de incrementar y concentrar geográficamente el consumo de agua, contribuye a la degradación de las cuencas y a la impermeabilización de superficies, lo que limita la recarga de fuentes subterráneas. En Guatemala la superficie terrestre protegida se sitúa en el 30%. En definitiva, la deuda ecológica creció significativamente, ya que el consumo por persona supera en 18,2% los recursos disponibles según la capacidad productiva y el ritmo de regeneración natural del territorio.

En los últimos veinticinco años los desastres producidos por eventos hidrometeorológicos se duplicaron, radicando el problema en las condiciones que hacen vulnerable a la población y limitan las posibilidades de evitar y recuperarse de los daños: precaria situación social y económica, falta de planificación, mala infraestructura, pobreza, etc. Por otra parte, se han desarrollado actividades agrícolas y, por ende, asentamientos humanos, en áreas peligrosas como las laderas de los volcanes, con el riesgo que ello comporta, existiendo, finalmente, un corredor seco, donde se realizan

actividades agropecuarias tanto de subsistencia, como de gran escala, que de manera recurrente son afectadas por la sequía meteorológica y agrícola.

El fortalecimiento o consolidación de la gestión del riesgo dentro del sistema nacional de planificación, de inversión pública, de Consejos de Desarrollo y de la CONRED, entre otros, son vitales para garantizar su priorización por parte del Estado. Sin embargo, ello requiere que se garantice la disponibilidad de financiamiento, equipo y recurso humano para realizar oportunamente las acciones estratégicas y operativas planificadas por las diferentes instituciones de acuerdo al enfoque de gestión por resultados.

- F) La sociedad colonial y en especial el criollo procuraron mantener a toda costa una estructura rígida de castas y un sistema de valores hispánicos, que, si bien no cumplía requisitos para ser merecedor de un título, al menos lo aparentara y fuera admitido por los demás. Esa sociedad colonial criolla dio lugar a la élite gobernante y fracción hegemónica de la oligarquía que monopolizan los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituyen y refuerzan su propio poder y supremacía, y regulan y solucionan los conflictos entre fracciones que las componen, y entre ellas y los grupos dominados. El Estado opera a partir y a través del control político-administrativo y oligárquico sobre los resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión.

Detrás del proyecto nacional en Guatemala subyace un proyecto económico y político que se ha beneficiado del mantenimiento y recreación, desde el Estado, de las diferencias étnicas. Esto explica que el Estado y la clase política no hayan tenido la voluntad de construir una nación homogénea y que la construcción del ser guatemalteco la hayan planteado de forma excluyente, lo cual se traduce en la dificultad actual para asumir oficialmente la línea de acción intercultural acordada en los Acuerdos de Paz de 1996. Además, muchas de las instituciones más importantes para la formulación de políticas públicas son herencia de la transición a la democracia; los

poderosos actores que en esos momentos iniciales obtuvieron acceso al proceso de transición han protegido celosamente sus privilegios. El Congreso y la CC se encuentran plagadas de prácticas informales que el CACIF y los líderes empresariales a nivel individual han utilizado para influir en los legisladores (práctica que es descrita como «el derecho de picaporte» en el legislativo). Finalmente, en la sociedad guatemalteca se aprecia un importante elemento racista que ha sido puesto de manifiesto por la doctrina.

- G)** La situación de alta vulnerabilidad, económica, social y ambiental que padece la población guatemalteca y que se expresa en violencia, ingobernabilidad, inseguridad, migración y violación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que favorece a las élites nacionales, mantiene postrado al país en una situación que amenaza continuar desestructurando a la sociedad.

SEGUNDA. La propuesta del segundo objetivo específico es **analizar las políticas públicas, especialmente de contenido social, implementadas por el Estado de Guatemala y su reflejo en el presupuesto nacional**, y con relación a este objetivo se plasman las siguientes conclusiones:

- A)** La Política General del Gobierno de Guatemala se asume desde cuatro ejes estratégicos que constituyen la dirección y alineamiento de acciones institucionales de gestión pública: Solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad. Parte del marco general de políticas, de manera que el entramado institucional de la administración pública es responsable de impulsar procesos mediante planes, programas, proyectos y actividades de política. La responsabilidad de la dirección y conducción de las grandes políticas nacionales, corresponde al gobierno, en tanto que la planificación y programación específica, tanto sectorial, territorial y municipal es responsabilidad competencial de las entidades públicas a partir de su marco de competencias, establecidas para el efecto en los mandatos legales.

- B)** Cada entidad pública, de acuerdo a su posición dentro de gobierno, está autorizada en algunos casos por ley para actuar en calidad de ente rector de una serie de políticas que se traducirán en respuestas institucionales del Estado, pudiendo establecerse la siguiente clasificación con relación a las políticas públicas: entidades con políticas vigentes (políticas sectoriales impulsadas por secretarías y comisiones de Estado y políticas de entidades y fondos sociales) y entidades pendientes o en proceso de formulación de políticas.
- C)** La protección social se concibe con el objetivo de garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y procurar la universalización del trabajo decente. En la estructura institucional del Estado de Guatemala, existen diversos ministerios e instituciones que realizan acciones de protección social, que cuentan con asignación presupuestaria y ejecutan programas sociales, pero es, fundamentalmente el MIDES el que ejerce la rectoría de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se les dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de sus derechos humanos y constitucionales.
- D)** La seguridad es un pilar de la democracia y se encuentra estrechamente vinculada con el desarrollo social, familiar e individual del ser humano. Se reconoce desde el Estado que el riesgo se construye desde los procesos de desarrollo impulsados en el territorio guatemalteco, afectando la débil institucionalidad y las dinámicas ambientales impulsadas; así, las actividades geológicas naturales y el incremento de la variabilidad del clima, han agudizado las condiciones de vulnerabilidad de la población principalmente indígena y rural, que hace a la población y sus medios de vida propensos a sufrir los efectos de eventos adversos. La política busca orientar los esfuerzos en reducir las grandes brechas de bienestar generadas entre los

grupos, mejorando el acceso a los servicios de salud, educación, condiciones de empleo y migración, que, al abordarse de manera apropiada, contribuirán a reducir la vulnerabilidad, principalmente entre los grupos de pobreza y pobreza extrema.

E) Aunque se realizaron importantes esfuerzos, estos no fueron suficientes para el cumplimiento de las metas planteadas en los **ODM**; así ocurrió con la desnutrición crónica, la paridad educativa en los niveles iniciales (primario y básico) y la mortalidad materna. Resultados similares se dieron en los indicadores que se relacionan con el acceso a la salud reproductiva, la atención del parto por personal especializado y el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento ambiental. Lamentablemente en otros ámbitos se constataron tanto estancamientos, como, incluso, retrocesos, así en la pobreza extrema y general, la productividad laboral y el aseguramiento de la cobertura universal en el nivel primario; lo mismo puede verse con el acceso de las mujeres al empleo y al Congreso de la República, y es que Guatemala no se apropió de la agenda de manera adecuada, ni realizó una revisión y análisis de sus contenidos a la luz de la realidad, las posibilidades y aspiraciones propias. La experiencia no permitió que el país fijara sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, siendo temas que aún presentan un desafío para el país: la pobreza, la desnutrición crónica, la subalimentación, la cobertura en el nivel primario (tasa neta de escolaridad y finalización), alfabetización entre jóvenes de 15 a 24 años, la paridad entre hombres y mujeres en el nivel básico, vacunación contra el sarampión, mortalidad materna, acceso a antirretrovirales para la población con infección de VIH, agua, saneamiento ambiental y sostenibilidad ambiental.

F) Los **ODS** van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas de cualquier parte del mundo, su alcance es amplio y aborda temas como la pobreza extrema, el cambio climático o la

desigualdad e injusticia, causas principales de retroceso en los Estados y estancamiento para el desarrollo. El número de metas que en forma global contemplan los ODS es de 169, distribuidas en 17 objetivos, de los que se consideran prioritarios a nivel nacional 129, lo que representa el 76% de las metas. En virtud de la complejidad que tienen los ODS, Naciones Unidas determinó que existen esferas esenciales para lograr cumplirlos en el año 2030: personas, prosperidad, planeta, justicia y asociación o alianzas.

- G)** El Estado de Guatemala, a la hora de establecer prioridades en estas políticas sociales, toma en consideración las establecidas en la PGG 2016-2020, que incorpora cinco ejes a través de los cuales se incorporan los temas más urgentes en materia de desarrollo que plantea el Plan y la Política Nacional de Desarrollo en el corto y mediano plazo: 1) Cero tolerancia a la corrupción y modernización del Estado, 2) Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad, 3) Fomento de las mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente, 4) Seguridad ciudadana y 5) Ambiente y recursos naturales. Además, estas prioridades se encuadran en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, cuyos ejes de desarrollo son: 1) Guatemala urbana y rural, 2) Bienestar para la gente, 3) Riqueza para todas y todos, 4) Recursos naturales hoy y para el futuro y 5) El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.
- H)** En el ámbito guatemalteco se entiende que el marco de formulación de políticas se construye a partir del proceso de formulación del Presupuesto. En esa lógica queda plasmado, dentro de la actividad financiera del Estado, lo que se entiende como el sistema de planificación concebido mediante el marco de Plan-Programa-Proyecto y Actividades. Sin embargo, existen serios problemas de coordinación en ese campo, así como vacíos en la normativa que rige esas relaciones entre planificación y presupuestación. SEGEPLAN tiene competencias en la materia, pero necesita implementar dichas atribuciones y coordinar con el sistema de presupuesto público.

Además, se advierte que en Guatemala los planes nacionales de desarrollo no son sometidos a la aprobación del Congreso de la República, ni son aprobados con mayorías calificadas que le otorguen legitimidad y sostenibilidad en el tiempo, tal y como sugieren los estándares internacionales, no existiendo una norma que establezca la obligatoriedad de contraer compromisos de resultados por las instituciones públicas (salvo en el caso de la SAT).

- I) Guatemala carece de un criterio de planificación de largo plazo. No existe una norma específica que regule la definición de planes de mediano y largo plazo como una exigencia para cada institución pública, únicamente para SEGEPLAN, en general. Pese a que no exista una ley que así lo obligue, las instituciones elaboran sus propios planes de trabajo, que, generalmente, son anuales.

- J) Con relación al PG17, dentro de los ingresos públicos, se identificaron debilidades estructurales, como la falta de una carrera de servicio civil que asegure se contrate a los mejores candidatos y que incentive la eficiencia y el buen desempeño del personal; no se cuenta con un sistema de compras y contrataciones eficiente, que permita al Estado la ejecución de políticas públicas de forma oportuna y con transparencia; no se cuenta con un verdadero presupuesto por resultados, y aún hace falta trabajar en la transparencia. La Contraloría General de Cuentas presenta desafíos para poder convertirse en un instrumento efectivo para la rendición de cuentas de la gestión pública y disminución de la corrupción: el proceso de descentralización no ha avanzado, no ha sido ordenado ni responde a un modelo de desarrollo de país; la planificación estratégica y la planificación operativa de las instituciones de gobierno son muy deficientes en la calidad de su diseño. En la etapa de ejecución existe una alta discrecionalidad en la distribución del presupuesto y de las cuotas financieras, por parte de las instituciones, lo cual genera falta de previsibilidad (volatilidad) y problemas de sub-ejecución; sigue generándose la denominada «deuda flotante» que

incrementa la deuda del gobierno sin controles adecuados, entre otras; concluyendo que se debe: a) Garantizar que las cifras aprobadas cuenten con fundamento técnico, b) mejorar la transparencia, rendición de cuentas y la calidad del presupuesto, c) introducir prácticas que permitan avanzar hacia un presupuesto técnicamente sólido, d) avanzar hacia marcos de presupuestación de mediano plazo con sólidos fundamentos, e) identificar, promover y contratar funcionarios y empleados públicos que cumplan con requisitos de mérito y competencias.

En definitiva, se hace necesario llevar a cabo reformas estructurales que permitan contar con presupuestos de mediano término que sean efectivos, eficientes, transparentes y flexibles.

Los ingresos totales consignados ascienden a la cantidad de Q. 76.989.451.000,00, de los que constituyen ingresos corrientes: Q. 62.375.283.252,00, ingresos de capital: Q. 4.910.000,00, e ingresos de fuentes financieras: Q. 14.609.257.748,00.

Los ingresos tributarios previstos son de Q. 57.994.800.000,00, un 106,30% respecto de los consignados por este concepto en el PG16 (Q. 54.555.750.000,00), equivalentes al 10,4% del PIB. Sin embargo, en esta estimación se incluyen «bolsones» de otros impuestos (Q. 1.400 millones en directos y Q. 1.800 millones en indirectos). En los últimos años se ha tendido a sobreestimar los ingresos tributarios, por lo que se hace más apremiante que estas estimaciones tengan un sólido fundamento técnico y se detenga la práctica de incluir estos «bolsones». Además, esta práctica hace menos transparente la estimación del presupuesto de impuestos específicos que luego se utiliza como base para calcular transferencias a distintas entidades. Por otro lado, los Ingresos no tributarios presupuestados son de Q. 603.129.082,00, y derivan de la explotación de los recursos propios del Estado o de los ingresos crediticios.

- K) El gasto público, que el MINFIN clasifica en: a) Gastos corrientes. b) gastos de capital y c) aplicaciones financieras, quedó fijado en el PG17 (art. 6), en el monto de Q. 76.986.451.000,00 (en el PG16, Q. 70.796.305.204,00), correspondiendo a funcionamiento: Q. 51.236.732.654,00, a inversión: Q. 13.656.698.358,00, y a deuda pública: Q. 12.096.019.988,00. Para 2017 se solicita una asignación presupuestaria que sigue privilegiando el gasto de funcionamiento que pasaría de un 8% del PIB en 2006 a un 9,3% en 2017, mientras que en el mismo periodo la inversión pasaría de un 5,3% del PIB a un 2,7%, y el servicio de la deuda pública de un 2,6% a un 2,3% del PIB.
- L) La deficitaria distribución de los ingresos nacionales y la concentración de los medios de producción, ha provocado exasperantes y agobiantes niveles de inequidad y exclusión de amplios sectores de la población, a lo que se agrega la debilidad con que las autoridades del Estado han asumido durante décadas las demandas sociales, evitando la respuesta pronta y cumplida de justicia e inversión social, especialmente en salud, educación y desarrollo rural. Esta situación se hace ahora insostenible y demanda del Estado, acciones urgentes y de envergadura nacional, que posibiliten el tránsito de la pobreza al desarrollo, dotando a los pobres de activos productivos y generando una política de inclusión.
- M) Los límites del gasto público son relativos y circunstanciales, ya que la necesidad pública varía de un extremo a otro entre la concepción de un Estado liberal o de un Estado intervencionista en cualquiera de sus múltiples expresiones. Las mayores violaciones a la Constitución se registran en el orden económico, por el crecimiento o gigantismo del Estado que, a través del instituto del gasto público, ha excedido los límites que a él fija el espíritu de la Constitución. En Guatemala, el límite lo constituyen, de acuerdo con el art. 26 de la LOP, los créditos contenidos en el presupuesto general del Estado, aprobado por el Congreso de la República. Para el año 2017, el proyecto de presupuesto plantea un déficit fiscal de 2,2% del PIB, considerando una meta de recaudación de Q. 57.994,8 millones, es decir, Q.

3.439,0 millones más que la meta estimada para el cierre del año 2016. Las fuentes de financiamiento para este presupuesto ascienden a Q. 17.439,2 millones, equivalente a un 21,8% con respecto del total del presupuesto. El saldo en circulación de la deuda pública en 2017 será de Q. 138.655,1 millones (24,8% del PIB). El indicador que relaciona los ingresos totales con el saldo de la deuda resulta en 222,23%. Dado el ritmo del endeudamiento observado en los últimos años, se considera necesaria la implementación de una política o el establecimiento de un límite para mantener la estabilidad macroeconómica, a fin de no comprometer la solvencia de las finanzas públicas y del país en el mediano plazo. Finalmente, cabría contemplar las exigencias derivadas del recargo del gasto por servicio de la deuda en los próximos 6 años en donde coincide el vencimiento de varias obligaciones e iría pesando en mayor medida en el gasto asignado para el servicio de la deuda.

N) Sin perjuicio de que en Guatemala se elaboran los presupuestos de conformidad con los principios presupuestarios reconocidos por la doctrina y con estricto apego a la ley, es lo cierto, si se toma en consideración que no existen verdaderos partidos políticos y que las políticas públicas que se diseñan no son políticas de Estado, sino de gobierno, que duran lo que lo hace el partido en el poder, (generalmente 4 años), siendo sustituidas inmediatamente por el siguiente partido gobernante, que impone su política partidista, se puede concluir que el presupuesto del Estado no sirve como instrumento de las políticas públicas que permitan el adecuado desarrollo del EB en el país; antes al contrario, lo hacen a los particulares intereses de un grupo minoritario de ciudadanos que, vía presupuestaria, obtienen el cobro de favores prestados. Además, el presupuesto es insuficiente para atender las grandes necesidades del país (del total del gasto presupuestado, solamente el 17,74% se destina a inversión, el 82,26% corresponde a gasto de funcionamiento del Estado, entendido como el total de la administración pública). El presupuesto, por último, se encuentra, además, afectado por la corrupción (en muchas ocasiones sirve para pagar favores políticos).

TERCERA. El estudio del Tercer Sector, partiendo del conocimiento previo de la situación actual del Estado de Bienestar, constituye el objetivo tercero del presente trabajo, alcanzándose las conclusiones siguientes:

- A) En un sentido originario y más estricto, el **concepto de EB** alude a un Estado que garantiza directamente unas condiciones de vida digna a todos y que protege y beneficia sobre todo a los más necesitados. Debe buscarse en las tres funciones básicas, que ha venido cumpliendo históricamente: favorecer la estabilidad social y política del capitalismo, promoviendo la integración social; contribuir a la productividad del sistema económico, y proporcionar seguridad económica a todos los ciudadanos. La incapacidad del mercado a la hora de resolver satisfactoriamente las cuestiones referidas a la asignación, distribución, equilibrio y crecimiento ha contribuido a justificar y legitimar la acción pública en estos mismos ámbitos, siendo el fuerte crecimiento del gasto público de naturaleza social, vinculado a los aspectos de redistribución de la renta, el que ha servido para asentar definitivamente la presencia pública en la vida económica, dando lugar al denominado EB, cimentado sobre dos elementos: el establecimiento de un pacto de estabilidad económica (pacto keynesiano) y la garantía de un conjunto de servicios sociales mínimos, y que ha pasado por diferentes etapas a lo largo de la historia: etapa de experimentación (1870-1925), e etapa de consolidación (1925-1950), etapa de expansión (1950-1970), pudiendo añadirse una cuarta etapa de redefinición del EB, que abarca desde principios de la década de los ochenta, hasta nuestros días.
- B) El **objetivo del EB**, en sentido amplio, es garantizar a todos los ciudadanos un nivel de vida básico como un derecho social, presentando como virtudes esenciales: ser humanitario por naturaleza, democrático, propicia la gobernabilidad, basado en principios éticos de reciprocidad, fomenta el interés mutuo y la solidaridad entre las personas, fortalece los programas

sociales, permite la consolidación de los fines de estos programas, afirmando que el sector privado no puede solucionar los objetivos sociales y organizar la producción eficientemente.

- C) De entre todos los **modelos de EB** estudiados por la doctrina, en América Latina, hay evidencias significativas de la existencia de al menos tres tipos de regímenes de bienestar, «universalistas», «duales» y «excluyentes». Los regímenes universalistas (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica), fueron los que más se asemejaron a los conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Por otro lado, los regímenes duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela), y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. El EB en América Latina se caracteriza por un universalismo estratificado; pero esta universalización fue raquíca y poco eficiente, debido a que gran parte de la cobertura de los servicios sociales iban destinados a los grupos mejor organizados, que vivían generalmente en las ciudades, excluyendo tajantemente de los beneficios a millones de personas poco organizadas bajo los criterios de este nuevo sistema, como lo eran la inmensa capa de la población que vivía en zonas rurales, especialmente los indígenas. Acompañado de la falla del universalismo estratificado, se da el centralismo y la iniquidad. Siendo esta una región subordinada de EE.UU. en el terreno económico y, a veces, en el político, siguió los pasos del nuevo modelo neoliberal sin importar qué consecuencias negativas podría traer la implantación en sus economías y a sus gentes, además de la subordinación antes mencionada, se puede añadir la subordinación que tienen estos países con respecto a los organismos internacionales que guían la estabilidad económica y el combate a la pobreza alrededor del mundo (FMI y BM).

- D) El modelo de EB es profundamente desequilibrado en la relación Estado, mercado y familia: desconfía del mercado por principios ideológicos y entiende que la familia le pertenece; el Estado interviene, regula y hace dependientes al mercado y a la familia. En la Sociedad del Bienestar estos tres grandes agentes deben mantener una relación equilibrada, donde no haya posibilidad de dependencias y subordinaciones como las que se registran en el modelo de EB.
- E) La crisis del Estado del Bienestar, situada en 1973, con la crisis del petróleo, se manifiesta, al menos, en seis dimensiones: 1) Crisis financiera. 2) Crisis política. 3) Crisis de legitimidad. 4) Crisis económica. 5) Crisis de legalidad, y 6) Crisis ética. Pero la situación de crisis se ha visto aumentada con la crisis económica iniciada en 2008, que ha vuelto a poner de actualidad el concepto de EB, afectando inevitablemente a los ingresos del Estado de forma que se ha visto obligado a reducir los presupuestos y estos recortes han afectado a partidas relativas a gastos sociales. El EB ha sido criticado desde posiciones neo-conservadoras (excesivas responsabilidades del Estado), neo-liberales (crisis de gobernabilidad y sobrecarga del Estado) y neomarxistas (crisis fiscal del Estado y crisis de legitimidad). En el siglo XXI el EB avanza en un proceso de rediseño o reestructuración, iniciado a finales del siglo pasado y, en esa nueva configuración, el Tercer Sector está llamado a ejercer una función importante, o al menos más importante de la que ha venido desarrollando hasta el momento. De hecho, puede observarse que en aquellas sociedades desarrolladas en las que el EB nunca llegó a tener una cierta dimensión, como en Europa Central, o en los EE. UU., o en aquellos otros países en los que la crisis fiscal se manifestó con anterioridad (como en el caso de Reino Unido o Suecia), el desarrollo del TS ha sido más intenso y es mayor en estos momentos, que en aquellas áreas en las que aún perdura la presencia significativa del Estado en la cobertura de necesidades sociales.

- F) Tras la crisis del EB, se va a pasar a una **Sociedad de Bienestar**, en la que el TS tiene más peso económico y juega un papel de gran trascendencia en las sociedades avanzadas, convirtiéndose en un símbolo de la profundización de la democracia y la superación del individualismo. Se está ante el denominado *welfare mix*, que se caracteriza por las siguientes tres dimensiones: Pluralidad de actores y de códigos culturales del bienestar, combinación de los actores entre sí, y reticularidad de sus formas de actuar y cooperar y mayor distinción entre bienes y servicios privados, públicos y mixtos. Bajo esta encrucijada, el futuro se plantea en torno a tres modelos: a) Mantenimiento del «statu quo», b) reducción de las prestaciones sociales dando entrada a instituciones privadas en aquellas prestaciones que puedan ser gestionadas con criterios de mercado y c) limitación del modelo de protección social anterior.
- G) El TS es reconocido y aceptado hoy como un **sector diferenciado** del Estado y del mercado, compartiendo funciones, espacios e interacciones las organizaciones que lo integran con los otros sectores, pero tienen una configuración específica, se guían por pautas y valores propios, poseen una estructura organizativa y realizan actividades diferentes a las del sector público y empresarial. La aceptación de su singularidad no significa que exista un consenso sobre sus orígenes, rasgos o cometidos, existiendo una pluralidad de acepciones o denominaciones, siendo también diversas las interpretaciones sobre su alcance y sus funciones.
- H) Se habla de TS porque el Estado es considerado como el primero, mientras que el mundo de la empresa-mercado constituye el segundo. Son los tres grandes sectores de la sociedad, sin olvidar las aportaciones de la familia. Así, y para indicar su diferencia con el mercado, se habla de entidades no lucrativas, y, para diferenciarlo del Estado, sus organizaciones reciben el nombre de no gubernamentales (ONG), definiéndolo, así, vía negación o en forma residualista. Se parte de la agrupación, relativamente homogénea, de tres tipos de comportamientos: 1) comportamiento

lucrativo y voluntario (sector privado), 2) comportamiento no lucrativo y coactivo (sector público), y 3) comportamiento no lucrativo y voluntario (TS), existiendo una fuerte interdependencia entre los comportamientos e instituciones de los tres sectores, no dándose una ruptura entre los tres, aunque se da una cierta ambigüedad en la definición de cada uno por falta de homogeneidad interna.

- I) El TS está formado por entidades sin ánimo de lucro, de carácter privado y autónomo, que son el producto de una iniciativa social solidaria que pretende alcanzar un beneficio o bienestar general en el público objeto de su actuación, pudiendo definirse como el constituido por aquellas organizaciones privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, que surgidas de la libre iniciativa ciudadana y regidas de forma autónoma, buscan responsablemente, mediante el desarrollo de actividades de interés general (misión), conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida a través de un progreso social solidario, en cooperación con otras instancias públicas o privadas, beneficiándose, en su caso, de un tratamiento fiscal específico, derivado del reconocimiento de su labor.
- J) Cinco factores inciden en la aparición y posterior consolidación del TS: 1) La heterogeneidad. 2) Estado de Bienestar. 3) Nivel de desarrollo. 4) Marco legal, y 5) Tradiciones históricas. Las características con las que suele definirse el TS son: Agrupaciones que poseen una forma jurídica y una determinada organización, no tienen ánimo de lucro, de naturaleza y origen privado y voluntario, su finalidad primordial ha de ser de carácter altruista y filantrópico. A estas suele añadirse, además, el tratamiento fiscal beneficioso que disfrutan.
- K) Dos enfoques destacan en la conformación del Tercer Sector. Desde la perspectiva de las Organizaciones de Non-profit (NPO), típico del ámbito anglo-norteamericano, es fundamental la definición «estructural-operacional» del TS, según la cual las entidades, pese a su diversidad,

comparten cinco características que hacen posible considerarlas como un sector: estar organizadas formalmente, ser privadas, ausencia de ánimo de lucro, gozar de capacidad de autocontrol institucional de sus actividades y contar con algún grado de participación voluntaria. Este enfoque excluye del TS a todas aquellas organizaciones que distribuyen beneficios, en cualquier forma, y a las personas o entidades que las han creado, controlan o financian; además, el enfoque NPO exige que las organizaciones del TS, no tengan finalidad lucrativa (not-for-profit), es decir, que no se hayan creado con el objetivo principal de generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera. El enfoque de las Organizaciones de Non-profit (NPO) viene enmarcado en las tradiciones filantrópica y caritativa, siendo las fundaciones y las *charities* anglosajonas sus organizaciones más representativas. Pero, en estricta aplicación del criterio de «no lucratividad», se excluye de su ámbito de estudio y análisis a organizaciones tan significativas como las cooperativas, las mutuas, y las empresas sociales.

- L) Por otra parte, de acuerdo con la definición del conjunto de la Economía Social, sus actores quedan identificados en dos grandes subsectores: el de mercado o empresarial y el de productores no de mercado, pudiendo identificar siete características comunes: 1) son privadas; 2) están organizadas formalmente; 3) tiene autonomía de decisión; 4) disfrutan de libertad de adhesión; 5) la eventual distribución de beneficios o excedentes se realiza de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad; 6) ejercen una actividad económica; y 7) son organizaciones democráticas. Las instituciones de la Economía Social que cumplen con estas características son las: cooperativas, mutualidades, asociaciones, a las que se pueden agregar las fundaciones, pues si bien no obedecen la característica de control democrático por parte de sus miembros, dado que es un patrimonio y no se conforma de socios, es incluida entre las entidades que integran la Economía Social por el CMAF.

- M) La teoría más ortodoxa y aceptada para justificar la existencia del TS es la llamada teoría del doble fracaso, que describe las entidades no lucrativas como una respuesta a retos sociales y económicos que están más allá de las capacidades de las entidades lucrativas y de los gobiernos. Se mencionan también teorías económicas que explican el crecimiento de estas organizaciones como las teorías del fracaso del gobierno, del fracaso del mercado y del control del consumidor. Entre las funciones sociales reconocidas al TS cabe destacar las funciones: vertebradora de cohesión social, simbólica, política, de profesionalización y de orientación y, finalmente, de asesoramiento.
- N) Una de las mayores peculiaridades del TS es la forma de financiación de sus entidades, marcada por su estrecha relación con el Sector Público y por la «*No Lucratividad*». Las entidades que integran este Sector pueden recibir ingresos de diferentes fuentes: Los particulares, a través de la venta de productos, cuotas y donaciones, etc.; las empresas (patrocinios, donaciones, etc.); otras ONL y obras sociales; y las administraciones públicas, con variadas fórmulas de financiación, constituyendo esta última una barrera para la independencia de las organizaciones sociales a la hora de desarrollar su función social, como un factor de riesgo para las organizaciones, ya que, por una parte, limita sus posibilidades de actuación, y por otra, desarrollan una relación de supeditación que limita la independencia de las organizaciones, generando un clientelismo que ha sido ampliamente criticado. Según ha ido desarrollándose la competitividad en el TS, la financiación ha pasado de ser un medio a convertirse en, casi, el único fin. Se puede realizar una clasificación de los instrumentos financieros y fiscales que vertebran la relación entre el sector público y el TS, diferenciando tres grandes grupos, en función de la forma como llega la financiación a las entidades del sector, a saber: de forma directa (subvenciones, contratos, acuerdos por servicios, subvenciones condicionadas y conciertos), de manera indirecta (subsidios de demanda) y de forma oculta (exenciones tributarias y deducciones impositivas).

- O) La gestión de las organizaciones del Tercer Sector se realiza en las entidades no lucrativas en unas formas específicas, que se manifiestan en cinco apartados: a) Planificación y organización, b) gobierno, c) recursos económicos, d) separación entre donante y receptor, y e) aportación de trabajo voluntario.
- P) Hasta hace poco, cada sector actuaba de manera independiente de los otros dos. Actualmente, las colaboraciones, basadas en el beneficio y apoyo mutuo en el ámbito de los servicios sociales, en especial entre ONL y sociedades mercantiles, están aumentando, y se diferencian de las formas más clásicas por dos razones fundamentales: los beneficios son mutuos para los participantes y las ONL alcanzan un doble resultado positivo al conseguir el cumplimiento de sus misiones sociales, a la vez que generan ingresos más estables que la subvenciones y donaciones tradicionales. Debido a que las relaciones entre los sectores son cada vez más interdependientes, los límites entre ellos se han vuelto más difusos. De hecho, parece que ha nacido una forma de interrelación y colaboración en la gestión de la administración pública dentro del campo de los servicios sociales, que se denomina «economía continua», que plantea un problema fundamental para las ONL, de cara a solventar la cuestión de su participación en el mercado, es la forma en que pueden adaptarse sin comprometer las características que las distinguen de las entidades del sector privado mercantil.

Hoy se identifican dos criterios separados pero vinculados por un nexo común (la dependencia financiera), para analizar dichas relaciones: 1) El criterio relacional, considera el grado de separación o proximidad política, social, ideológica y cultural entre las entidades del TS y el sector público, teniendo en cuenta el nivel de comunicación y contacto entre ambos sectores. Por otra parte, se destaca el nivel de dependencia o independencia financiera, así como el grado de control que ejerce el sector

público sobre las entidades no lucrativas. 2) Criterio funcional, en el que se clasifican las relaciones intersectoriales de acuerdo con la división de las funciones de financiación, producción y distribución entre ambos sectores para la instrumentación e implementación del bienestar social.

Así, se aprecian, en primer lugar, los modelos donde la instrumentación del bienestar social se lleva a cabo por un solo sector, sea el público o el TS, y, en segundo término, aquel conjunto de situaciones en donde ambos agentes se hallan implicados en las funciones de financiación, producción y distribución del bienestar social. Entre los riesgos de la oferta mixta de bienestar se destacan, por una parte, los riesgos para el sector público, es decir, los problemas de gestión de la colaboración, las dificultades de control y los riesgos de reducción de la responsabilidad pública en el cumplimiento de los compromisos de bienestar social; y por otra parte, los riesgos para el sector no lucrativo, relacionados, fundamentalmente, con la creciente dependencia financiera y la pérdida de autonomía a consecuencia del mayor control. Por tanto, la atención de estos factores influirá decisivamente en el éxito de la colaboración entre ambos sectores.

En cuanto a los mecanismos de colaboración entre el sector público y el TS, los instrumentos que permiten vertebrar dicha relación son, por una parte, todos aquellos que regulan, reglamentan o controlan, desde el sector público, el desarrollo de las entidades no lucrativas de las funciones de financiación, producción y distribución, y, por otro lado, el conjunto de instrumentos financieros y fiscales diseñados desde el ámbito público para la financiación de las actividades de bienestar social desarrolladas por las entidades del TS.

En cualquier caso, la expansión y proyección del TS y sus pautas de relación con la administración pública no obedecen a una única causa. No responden únicamente, como pretenden algunos autores, a la incapacidad que el mercado o el sector público expresan en la atención de las

necesidades y demandas que manifiesta la población, algo que resulta evidente en el caso de las organizaciones de «autoayuda». Por el contrario, en algún caso (asociaciones de promoción social) es la intervención del sector público la que dinamiza y favorece la emergencia de iniciativas sociales. Del mismo modo, la acción pública no supone necesariamente la contracción del TS, aunque ciertamente obliga a las organizaciones a reorientar su labor hacia otros colectivos y hacia otras facetas de la atención social, como reflejan las organizaciones de «ayuda a terceros».

- Q) Frente a la posición de los partidarios de un gravamen total a las entidades sin fines lucrativos basada en los principios constitucionales de igualdad, generalidad y neutralidad, se va alzando mayoritariamente la de defensores de un régimen especial para las entidades sin fines lucrativos, basada en el interés general de los fines y actividades de estas entidades, pues se entiende que algunas funciones propias del Estado son desempeñadas por organizaciones cuya razón de ser es la satisfacción de determinadas carencias sociales, y si estas entidades llevan a cabo una actuación subsidiaria o complementaria del Estado, ello debe tener reflejo en el ámbito fiscal. En la medida en que se considere más rentable la actuación que producen estas entidades sin ánimo de lucro, y el ahorro que el Estado obtiene gracias a los servicios que prestan, frente a los ingresos que se pueden obtener con su gravamen, la tendencia será a concederles un trato fiscal preferente. Las exenciones que se aplican a las entidades sin fin de lucro tienen carácter subjetivo, concediéndose *intuitu personae*.

CUARTA. Conocer el desarrollo y tratamiento del Tercer Sector en Guatemala, constituye la materia del cuarto objetivo específico del presente trabajo, alcanzándose las siguientes conclusiones:

- A) Por lo que se refiere a la norma que sirve de base al TS en Guatemala, señalar que la LONGD de 2003, resulta una norma pobre, que utiliza el

término más popular (ONG) para intentar contener en el mismo la más variopinta serie de instituciones, que pueden revestir las formas de asociaciones, fundaciones y también las de ONG, haciendo de estas últimas organizaciones, además del género, la especie, lo que planteó, incluso, dudas en torno a la constitucionalidad de sus artículos 7, inciso a) (requisitos de constitución) y 16 (fiscalización), resolviendo la CC, en sentencia de 15 de enero de 2004, que no existe un solo tipo o modalidad de creación, inscripción y funcionamiento de entidades privadas de naturaleza civil.

- B)** En Guatemala, de acuerdo con el art. 2 de la LONGD, las posibilidades de constituir ONG, es amplísima, pudiendo abarcar los intereses culturales, educativos, deportivos, servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro, pudiéndose realizar, de conformidad con el portal del MINFIN, una clasificación amplia de las organizaciones que integran el TS, en función de los recursos públicos que pueden incluir, que incluye: 1) Asociaciones sin fines de lucro, integradas por: a) asociaciones civiles (con fines deportivos, políticos; económicos; religiosos; sociales; profesionales, etc.), b) comités para obras de recreo o beneficio social, c) patronatos, y d) fundaciones; 2) Asociaciones Gremiales: constituidas por Colegios Profesionales y Sindicatos (que comprende sindicatos como organizaciones empresariales o patronales); 3) Asociaciones Comunitarias o de Vecinos, que se conforman con: Asociaciones de Vecinos, Asociaciones Comunitarias para el Desarrollo, Asociaciones de las Comunidades de los Pueblos Indígenas, COMUDES, COCODES, COEDUCAS y Juntas Escolares; 4) Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), en cuya clasificación entran la Asociación Civil, Fundaciones y las ONG propiamente dichas; y 5) Organizaciones lucrativas, bajo cuyo epígrafe están las Cooperativas y Sociedades Civiles.
- C)** En cuanto a la corriente seguida en Guatemala para la conformación del TS (que aquí se denomina ONGD o Entidades de la Sociedad Civil, término este

último de amplio uso en América Latina), y tomando en consideración lo anteriormente señalado, al tratar del Tercer Sector, parece claro que en Guatemala, este se asemeja, en su composición, más al propio de la Economía Social que al NPO, típico de la tradición anglosajona, ya que, además de asociaciones y fundaciones, que se integran en ambos sistemas, se incluyen los Colegios Profesionales, los Sindicatos, Asociaciones Comunitarias o de Vecinos, que se conforman con: Asociaciones de Vecinos, Asociaciones Comunitarias para el Desarrollo, Asociaciones de las Comunidades de los Pueblos Indígenas y Cooperativas, que son más propias del sistema de Economía Social (aunque no se incluyen las entidades mutualistas), que del sistema anglosajón.

- D)** Con relación a la cuestión de si las entidades integrantes del TS deben ser entidades no lucrativas (*non-profit organisations*) o entidades sin ánimo de lucro (*not-for-profit organizations*), se pudo estudiar en el marco teórico del trabajo, al tratar el aspecto de la «lucratividad», que existen dos acepciones del carácter no lucrativo de una entidad: la primera, con base en el sentido finalista del carácter no lucrativo, pone el énfasis en la persecución de objetivos diferentes al de lucro, entendido este como maximización de la obtención de beneficios al objeto de ser repartidos entre los propietarios de los factores productivos invertidos, preferentemente capitales; en este contexto procedería hablar de 'entidades sin fines de lucro' (*not-for-profit organisations*). La segunda acepción del carácter no lucrativo es la que pone énfasis en la existencia de unas reglas organizativas, distributivas y restrictivas del comportamiento de la entidad. Estas reglas se sintetizan en el conocido Principio de No Distribución de Beneficios (PNDB), que establece la prohibición de distribuir los eventuales beneficios obtenidos por la entidad entre los individuos que la controlan o entre aquellos que son sus propietarios legítimos, debiendo ser reinvertidos, en todo caso, en la actividad ordinaria de la propia entidad, pudiendo hablarse, entonces, de 'organizaciones no lucrativas' (*non-profit organisations*). Es esta segunda acepción de la «no

lucratividad» la que suele retener la literatura anglosajona del *Nonprofit*, siendo la más extendida en la actualidad, a raíz del proyecto coordinado desde la Universidad Johns Hopkins, de Salamon y Anheier.

- E)** En Guatemala, el art. 18 LONGD, al establecer la prohibición de distribuir dividendos, dispone que las ONG son personas jurídicas no lucrativas que tienen prohibición expresa de distribuir dividendos, utilidades, excedentes, ventajas o privilegios a favor de sus miembros, pudiendo realizar todas las operaciones de lícito comercio que permitan las leyes y en tal forma obtener recursos que deberán utilizar únicamente para el cumplimiento de sus fines, lo que permite alinear al país entre los que consideran que las instituciones integradas en el TS son entidades no lucrativas (*non-profit organisations*), no exigiéndose, por tanto, que se trate de entidades sin fines de lucro (*not-for-profit organizations*). Sin embargo, como se verá en conclusiones posteriores, es otra la realidad nacional.
- F)** Sobre las relaciones de las organizaciones del Tercer Sector enmarcadas en el ámbito de las ONGD guatemaltecas con el Estado cabe decir que los principales problemas jurídicos que afrontan las ONG son la ausencia de disposiciones legales específicas que promuevan y estimulen el surgimiento de organizaciones ciudadanas, así como, la dispersión legal que existe para regular las funciones de dichas agrupaciones, pues se ha de acudir simultáneamente al Código Civil, al Código Municipal, a varios Decretos y a instructivos particulares para cumplir con su legalización. La movilización de recursos locales de utilidad social puede ser hoy más restrictiva y las organizaciones civiles con mayores posibilidades de gestión de recursos públicos, son las de carácter ejecutor y vocación política para alinearse con los objetivos nacionales de desarrollo. La perspectiva crítica y el trabajo orientado a un cambio social mucho más amplio, que se sustenta en una visión distinta a la del Estado y la empresa privada, sigue siendo un elemento de peso para explicar las limitadas posibilidades de las ONG de incorporarse en las nuevas dinámicas de desarrollo. En Guatemala estas organizaciones

relevantan la participación de la sociedad civil; proponen fortalecer la auditoría social hacia el Estado e impulsar acciones propias como una estrategia que vele y garantice una real inversión en el desarrollo del país, considerándose fundamental el rescate del enfoque de derechos para el sector y el diseño de políticas públicas.

- G)** Puede que los agentes de desarrollo en Guatemala (Estado, sector privado y sociedad civil) sean mucho más autónomos entre sí, que haya una división del trabajo más clara, lo que representaría una dificultad de las ONG para incorporarse a las alianzas público-privadas, a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o a fondos sociales del gobierno. La RSE, evoluciona hacia la noción de las alianzas público-privadas de desarrollo (APPD), mientras que la filantropía, al acercarse paulatinamente al ámbito del desarrollo social, se hace más próxima a esta misma dinámica público-privada.
- H)** Lo que en algún momento fueron fondos sociales a los que las ONG de entonces tenían una mayor posibilidad de acceso, tienden a centralizarse en el MIDES. En estas condiciones, las ONG guatemaltecas se ven en la necesidad de replantearse su relación con otros actores de desarrollo y con las ofertas institucionales, pensando en las prioridades comunales y locales, más que en las demandas de los cooperantes. Además, entre las ONG hay un componente ético en su quehacer, por lo que se pretende impulsar un Código de Ética para las ONG.
- I)** Fundamentalmente en el campo del desarrollo, las ONG están consideradas por los gobiernos como una «competencia» en términos de la distribución de fondos que existen de la cooperación internacional. La experiencia de las ONG de trabajar con el Estado se ha visto empañada por malas prácticas, clientelismo político, falta de transparencia y cruce de intereses por parte de un creciente sector de ONG creadas por los partidos políticos, funcionarios

de gobierno o financistas de campañas de partidos. No existe ni un fondo financiero establecido para que otros actores no estatales puedan acceder a presupuesto público, ni una institucionalidad homogénea, que pueda regular esta participación. Para el caso de ONG que han podido ejecutar obra o servicios públicos, deben estar debidamente acreditadas y registradas bajo el control de la Contraloría de Cuentas, pero muchas organizaciones no cuentan con el estatus.

- J)** La falta de una regulación específica que incentive el «mecenazgo», sumada a la necesidad de que las organizaciones del TS, deban ser, si desean tener un tratamiento fiscal propio, «entidades sin ánimo de lucro», hace que la fuente de financiación más importante que les queda es la que se obtiene a través de los presupuestos del Estado, con lo que se evidencian el «clientelismo» y, en muchos casos, las «corruptelas» a la que esta fórmula puede llevar.

- K)** Son aspectos críticos que afectan la tributación en Guatemala, la baja carga tributaria, falta de progresividad de los impuestos, la evasión tributaria. y la mala administración tributaria. Guatemala ilustra claramente la influencia desproporcionada de las élites. Al principio, las fuerzas armadas eran el principal mecanismo de influencia. Más recientemente, las élites han recurrido al cabildeo en el Congreso, o han apelado ante el Tribunal Constitucional las reformas tributarias que afectan a sus intereses.

- L)** Por lo que se refiere a las exenciones subjetivas del TS desde la perspectiva tributaria, la CPRG, según ya se examinó, exime del pago de impuestos, arbitrios y contribuciones a una serie de instituciones, en favor de las cuales establece lo que se ha dado en denominar una «inmunidad tributaria». Tales instituciones son: las entidades religiosas, en cuanto se refiere a los inmuebles que destinan al culto, educación y asistencia social (art. 37, párrafo tercero CPRG), los centros educativos privados (art. 73, párrafo primero, inciso final, CPRG), las universidades (art. 88 CPRG), la

Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco (art. 92 CPRG) y, por último, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (art. 100, párrafo tercero CPRG). En el caso de las Universidades, la exención o inmunidad que les concede la CPRG es tan absoluta y rigurosa que las libera del pago de cualquier impuesto; en consecuencia, no se produce, en ningún momento, el nacimiento de la obligación tributaria, y las universidades no pueden ser consideradas, en forma alguna, como sujetos pasivos de una obligación que no existe (SCC de 7 de octubre de 1993), por lo que pudiera plantearse la situación de que tales instituciones crearan empresas o entidades de carácter lucrativo dentro de su seno, que quedarían exentas de cualquier tipo de impuesto.

M) Pese a lo dispuesto en el art. 18 LONG, señalado anteriormente, todo el sistema se ve afectado por el nuevo ISR derivado de la LAT, ya que, a pesar de reconocer exenciones de carácter subjetivo para las universidades siempre (dando cumplimiento al mandato del art. 88 CPRG), para los centros educativos privados, como centros de cultura, limitándose la exención, en este caso, a las rentas derivadas de: matrícula de inscripción, colegiaturas y derechos de examen, por los cursos que tengan autorizados por la autoridad competente, según resulta del art. 8 LAT; y para las rentas que obtengan las iglesias exclusivamente por razón de culto, el art. 11 LAT, viene a trastocar todo el sistema, toda vez que deja exentas del ISR, el más importante a estos efectos, 1) las rentas que obtengan los entes que destinen exclusivamente a los fines no lucrativos de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes (se incluyen como tales entes a los colegios profesionales; los partidos políticos; los comités cívicos; las asociaciones o fundaciones no lucrativas legalmente autorizadas e inscritas como exentas ante la Administración Tributaria, que tengan por objeto la beneficencia, asistencia o el servicio social, actividades culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, sindicales, gremiales, religiosas, o el desarrollo de comunidades

indígenas) y 2) las rentas de las cooperativas legalmente constituidas en el país, provenientes de las transacciones con sus asociados y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas. Sin embargo, se exceptúan de esta exención y están gravadas, las rentas obtenidas por tales entidades en el desarrollo de actividades lucrativas mercantiles, agropecuarias, financieras o de servicios, debiendo declarar como renta gravada los ingresos obtenidos por tales actividades; y de igual manera están gravadas las rentas obtenidas por las cooperativas provenientes de operaciones con terceros. Así las cosas, el sistema que se había considerado aplicable en Guatemala a la luz del art. 18 LONGD, que era el propio de las organizaciones no lucrativas (*non profit organizations*), pasa ahora, a tenor del art 11 LAT, aplicable al ISR, a ser el propio de organizaciones sin ánimo de lucro (*not-for-profit organizations*), lo que quiere decir que únicamente estarán exentas aquellas rentas que las entidades del TS obtengan por vía de donaciones o por actividades de voluntariado, pero estarán sujetas a tributación cualesquiera actividades de lícito comercio que les permitan las leyes para obtener recursos que deberán utilizar únicamente en el cumplimiento de sus fines (con la prohibición expresa de distribuir dividendos, utilidades, excedentes, ventajas o privilegios a favor de sus miembros). Con ello ha quedado reducido el campo de actuación de estas organizaciones del TS que, pese a la función social y de cooperación con el gobierno de la nación que realizan, ven limitada su capacidad de acción con base en los recursos que puedan obtener de donaciones o voluntariado (actividades filantrópicas y de mecenazgo que no se regulan adecuadamente en Guatemala), o a través de aportaciones que les haga el propio gobierno por vía presupuestaria.

- N)** Después de comprobar cómo, pese a lo señalado en el art. 18 LONGD, el art. 11 LAT, hace que se desmorone la estructura *non profit organizations*, en favor de la *not-for-profit organizations*, es decir primando a las organizaciones «sin ánimo de lucro», se aprecia que con relación a las «donaciones» y «aportaciones voluntarias» que se puedan hacer a este tipo

de organizaciones existe un vacío legal que permita su desarrollo, quedando tan sólo las normas referentes a exenciones fiscales, esta vez de carácter objetivo, para las personas físicas y jurídicas en cuanto a las aportaciones de esta naturaleza que realicen en favor de organizaciones de esta naturaleza, con límites de hasta el 5% de la renta bruta, con monto máximo de quinientos mil Quetzales (500,000.00) anuales (art. 21-22 LAT), salvo que se trate de Universidades y demás entidades comprendidas en el art. 88 CPRG que no tienen límite.

QUINTA. Como colofón a esta investigación, señalar que el objetivo general, que da respuesta a la pregunta de investigación es conocer el papel que el Tercer Sector juega en el desarrollo de las políticas públicas de Guatemala, especialmente en las de naturaleza social, concluyéndose:

- A) El Estado guatemalteco tiene serias dificultades para poder desarrollar las políticas públicas necesarias con las que atender las necesidades de la población nacional, en su mayoría pobre o extremadamente pobre (sanidad, educación, seguridad, desnutrición, discriminación de todo orden –género, edad, etnicidad-, etc.) y ello debido: 1) a la precaria fiscalidad y al bajo esfuerzo recaudatorio, que impide disponer de los fondos adecuados a tal fin, 2) a ser las políticas públicas gubernamentales, es decir al servicio del partido en el gobierno que, por esta vía, y la presupuestaria, paga favores políticos y desvía fondos para determinados funcionarios y políticos, en un constante ejercicio de corrupción, 3) por otra parte, el presupuesto del Estado se destina fundamentalmente a atender gastos de funcionamiento, siendo la inversión muy baja, menor al 20% del total de gastos presupuestados, por lo que en estas condiciones será difícil, cuando no imposible, que la población local, sumamente castigada salga del pozo profundo de mal estar en el que vive.

- B) El papel que el Tercer Sector guatemalteco (denominado localmente ONGD y también sociedad civil) tiene que jugar y ya juega en Guatemala

es de suma trascendencia, pues coadyuva a dar cumplimiento, siquiera sea parcialmente, a las políticas sociales nacionales, cubriendo necesidades básicas de una parte importante de la sociedad nacional, tarea que, en primera instancia corresponde al Estado.

- C) Naturalmente, la labor que desarrolla se ve comprometida por el bajo nivel de ingresos que tienen las organizaciones no lucrativas que operan en el país, que dependen de donaciones (pocas), de aportaciones internacionales de Estados o de otras ONG, o de fondos que les provee el Estado, que hoy constituye la mayoría de los ingresos. En esta fórmula el actuar de las organizaciones se ve comprometido por los propios gobernantes, que controlan su actuación a través de las aportaciones públicas.

- D) Además, como ya se ha expuesto, son mínimas las ayudas que vía exoneraciones tributarias obtienen las organizaciones del TS, por lo que, como ocurre en España (Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo), sería deseable llegar a contar con una ley que estableciera incentivos fiscales a las aportaciones altruistas de personas físicas y jurídicas, como fórmula para promover la actividad de este sector.

- E) Por otro lado, la legislación vigente en la materia, concretada en la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto Número 2-2003 del Congreso de la República, resulta claramente insuficiente, pues no incluye algunos supuestos de organización, como las mutualidades, y carece de una regulación que trate en profundidad la materia (como la Ley del Tercer Sector de Acción Social, Ley 43/2015, de 9 de octubre, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado o la, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, de España, la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, la ley 25/2015 de 30 de julio, de voluntariado y de fomento del asociacionismo de Cataluña, La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la

Sociedad Civil de 9 de febrero de 2004, de México, el Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, sancionada el 1 de octubre de 2014, publicada el 19 de diciembre de 2014, la Ley Orgánica de la Inspección General de Justicia, Ley número 22.315, de 31 de octubre de 1980, de Argentina o la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Decreto Legislativo Núm. 894, de 21 de noviembre de 1996 y su reglamento, Decreto Ejecutivo del Ministerio del Interior, Núm. 78, de 21 de agosto de 1997, de El Salvador). En todas estas disposiciones se pueden observar aspectos que resultan fundamentales para un adecuado tratamiento del TS: un registro específico en el que se asienten las diferentes instituciones, con sus estatutos y órganos directivos, además de sus cuentas anuales, fuente de procedencia de sus recursos, destino del patrimonio en caso de liquidación, fomento del voluntariado, organismo de vigilancia y control, etc., máxime en un país como Guatemala donde incluso este tipo de entidades o instituciones puede dar cobertura a la corrupción, al lavado de dinero e incluso a la financiación ilícita, dado el nivel de opacidad en el que se manejan.

- F) Para finalizar, se señala que es tal el nivel de precariedad social y de incapacidad gubernamental para el implemento y la ejecución de adecuadas políticas públicas de carácter social, que resulta absolutamente necesaria la participación de las organizaciones del TS en el proceso, aunque no existan subvenciones o exoneraciones tributarias, pero para ello se precisa la modificación de la norma legal que las sustenta, en aras de garantizar su eficiencia y transparencia.

REFERENCIAS.

1. Bibliográficas.

ABRIL FERNÁNDEZ, A.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Cómo pueden consolidarse el papel del Tercer Sector y la imagen de sus valores diferenciales?» en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008. disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

ALCALÁ-SANTAELLA CASANOVA, F.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Tiene el Tercer Sector un concepto realista de sí mismo (sobre sus funciones y posibilidades) o por el contrario se sobredimensiona en su autopercepción?» en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, pág. 69. disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÍA SERRANO, M.: Tercer Sector: Buscando el equilibrio entre solidaridad y eficiencia. Revista Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social, N. 6 (octubre 1998) Escuela Universitaria de Trabajo Social de Alicante, octubre, 1998.

ALIENA, R.: «Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones», en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, disponible

en:
http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

ALONSO JIMÉNEZ, C.: Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), Subsecretaría de Políticas Globales, Guatemala 2009. Disponible en:

http://www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas_publicas/Marco%20y%20mapa%20de%20politicas%20mayo%202009.pdf

ÁLVAREZ GARCÍA, S.: «Hacienda Pública: enfoques y contenidos». Documentos, núm. 2. Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Oviedo. 2004.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. De las promesas a los hechos: dar prioridad a los derechos humanos en los objetivos de desarrollo del milenio. España. Editorial Amnistía Internacional: 2010.

ARGANDOÑA, A.: El Estado de Bienestar: ¿crisis económica o crisis ética?, IESE, Universidad de Navarra, Documento de investigación núm. 333, enero 1997.

ARGUDO PÉRIZ, J. L.: «El Tercer Sector y economía social. Marco teórico y situación actual», Acciones e Investigaciones Sociales, núm. 15, 2002.

ARIÑO VILLARROYA, A.: «Articulación del Tercer Sector en España», Revista Española de Tercer Sector, núm. 10, 2008.

ARNOLETTO, E. J.: Las políticas públicas. EUMED.NET. Córdoba, Argentina, 2014.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2000*. Numeral I, Inciso 2. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/a55r002s.pdf>

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES -ASÍES-: Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2017. ASÍES. Guatemala 2016.

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES –ASÍES-: Análisis del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015. Guatemala, noviembre 2014.

ASCOLI, U. y PAVOLINI, E.; «Las organizaciones del tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

ASCOLI, U.: «Estado de Bienestar y acción voluntaria». REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 38, 1987.

AYALA CAÑÓN, L.: «Pobreza y protección social: las reformas necesarias», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

AYALA CAÑÓN, L.: «Distribución de la renta», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997.

BANCO DE GUATEMALA: Guatemala en cifras 2017. Banco de Guatemala (BANGUAT). Disponible en:
[file:///F:/EFSU/DOCTORADO/TESIS%20DOCTORAL%20PARA%20ABRIL%202018/guatemala en cifras 2017.pdf](file:///F:/EFSU/DOCTORADO/TESIS%20DOCTORAL%20PARA%20ABRIL%202018/guatemala%20en%20cifras%202017.pdf)

BANCO DE GUATEMALA. Sistema de Cuentas Nacionales 1993. Año Base 2001. Tomo II. Disponible en:
http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/Tomo_II_2012_act2015.pdf.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: Retos, acciones y compromisos. Washington D. C. BID: 2004.

BANDRÉS MOLINÉ, E. y GARCÍA DELGADO, J. L.: «Estado de Bienestar y crecimiento económico», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

BARBA SOLANO, C.: «La reforma social y el régimen del bienestar mexicano» en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006.

BARBOSA LAVARDA, L. A. y CANET-GINER, M. T.: «Las diferentes perspectivas de tomas de decisiones en el proceso de formación de la estrategia y el middle management role». Administração: Ensino e Pesquisa. Vol. 11, núm. 2. Río de Janeiro, abril-junio, 2010.

BAREA TEJEIRO, J. y PULIDO SAN ROMÁN, A.: «El sector de instituciones sin fines de lucro en España», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 37, abril, 2001.

BARR, N.: «La reforma de las pensiones: análisis económico y algunas opciones de política», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

BARREIX, A., GARCÍAMARTÍN, C. y VELAYOS, L.: «El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilo y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012.

BARREIX, A., BÉS, M., DÍAZ DE SARRALDE, S. y VELAYOS, L.: «El impuesto al valor agregado: que sea lo que es» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilo y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012.

BARRERA ALGARÍN, E., MALAGÓN BERNAL, J. L. y SARASOLA SÁNCHEZ-SERRANO, J. L.: «La deconstrucción del Estado de bienestar: cambios en el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y el aumento del voluntariado social». Cuadernos de Trabajo Social, vol. 26-1, 2013.

BARRIENTOS, R.: «Guatemala: poder de veto a la legislación tributaria y captura fallida del negocio de la inversión pública», con el apoyo de Walter Figueroa en Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas, F&G Editores, 1ª edición. Guatemala, 2015.

BARRIGÜETE GARRIDO, M.: De la educación para el trabajo a la formación para el empleo en el tercer sector. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Educación. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Madrid, 2003. Disponible en línea en Europeana thik Culture:
<http://www.europeana.eu/portal/record/9200101/321C2DC32FD97068AC8A31133F776D4E8E9E1A7E.html>

BECERRA POZOS, L., PINEDA, L., CASTAÑEDABUSTAMANTE, N., y SÁNCHEZ PEÑA, L.: Rol de las ONG en el Actual Panorama Socioeconómico de Guatemala, Nicaragua y México. La Sociedad Civil con la Mesa de las ONG por la Democracia y el Desarrollo, Alianza Democrática de Organizaciones Civiles y Equipo Pueblo. Abril 2014. Disponible en:
<http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/Estudio-sobre-Rol-de-las-OSC-Subregión-Centroamérica-y-México.pdf>

BELTRÁN VILLALBA, M.: «La burocracia y la crisis del “Welfare State”». Revista de estudios políticos, núm. 48, 1985.

BERGSON, A.: "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", en The Quarterly Journal of Economics, vol. 52, núm. 2, febrero, 1938. Disponible en línea en: <http://www.jstor.org/stable/1881737>

BEVERINOTTI, J., LORA, E., y VILLELA, L.: «Los mitos al desnudo» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilc y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012.

BILBAO UBILLOS, J.: Hacia una hipótesis explicativa del Estado de Bienestar [Tesis Doctoral], UPV/EHU, 1990, disponible en línea en Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Biblioteca Universitaria, Call N° T-304. 9 BILL, <http://millennium.ehu.es/record=b1496465>.

BLANCO RAMOS, I.: Derecho Tributario, parte general y legislación española. Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona, 1976.

BOKOBO MOICHE, S.: «El Régimen Fiscal especial de la Entidades sin Ánimo de Lucro», Revista Española de Tercer Sector, núm. 2 (Fiscalidad y Financiación del Tercer Sector), 2006.

BONO, E.: «Hablando de política económica...» Política económica frente al neoliberalismo. Homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi. Tirant lo Blanch, Homenajes y Congresos. 1ª ed., Valencia, 2017.

BORDALLO MONTALVO, L.: Exenciones Tributarias e Impuestos Locales. [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu-Fabra. Departament de Dret. Àrea de Dret Financer i Tributari. Barcelona, 2006, págs. 23-28, disponible en línea en e-repositori upf: <http://repositori.upf.edu/handle/10230/11867>

BORDIEU, P.: «La essence du neoliberalisme». Le Mode Diplomatique, marzo 1998.

BORG, B. E.: «Los Cakchiqueles» en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999.

BUONOMO ZABALETA, M.: Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana. CEPAL, Serie Estudios y perspectivas, México núm. 148. México, 2013.

CABALLERO HARRIET, F. J.: Algunas claves para otra mundialización. Ediciones Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo. 1ª ed., Santo Domingo, marzo 2009.

CABRA DE LUNA, M.A.: «El derecho de fundación en la Constitución» CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 47, noviembre, 2003.

CABRA DE LUNA, M.A. El Tercer Sector y las fundaciones en España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico. Escuela Libre Editorial, Madrid.1998.

CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCÍA, R.: «El Tercer Sector en España: Ámbito, tamaño y perspectivas». Revista Española de Tercer Sector, núm. 1 (Tercer Sector), 2005.

CABRERA, M.: La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala. CEPAL, División de Desarrollo Económico. Serie Macroeconomía del Desarrollo, número 89. Santiago de Chile, 2009.

CABRERA MÁRQUEZ, M. A.: «Gestión privada o gestión mixta de las empresas públicas». Cuadernos de Sociología, núm. 3-4, julio 2006.

CAFARENA LAPORTA, J.: «La constitución de las fundaciones», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005.

CAFARENA LAPORTA, J.: «La dotación», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005.

CALVO ORTEGA, R.: «Armonización fiscal en la Unión Europea y su reflejo en la Economía Social». Anuario Iberoamericano de la Economía Social, núm. 1, 2010.

CALVO ORTEGA, R.: «Hacia un nuevo Derecho Tributario». FORO, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época, núm. 0, 2004.

CARBAJO VASCO, D.: «Sentido, oportunidad y reforma de la fiscalidad del Tercer Sector», Revista Española de Tercer Sector, núm. 21 (Tercer Sector y Derecho), 2012.

CARRERAS ROIG, LL.: El subsector empresarial no financiero de la economía social. La fiscalidad de las sociedades cooperativas, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación. [Tesis doctoral]. Universidad Rovira i Virgili. Facultad de Ciencias Jurídicas. Tarragona, 2008, disponible en línea en Tesis Doctorales en Red, Universidad Rovira i Virgili: <http://www.tdx.cat/handle/10803/8759>

CASAÚS ARZÚ, M. E.: Guatemala, linaje y racismo. F&G Editores. 4ª ed. Guatemala, noviembre de 2010.

CASELLAS GÁLVEZ, J. C.: «La tasa en Guatemala. Aspectos jurisprudenciales. Una propuesta de régimen jurídico». Opus Magna Constitucional, Tomo IV, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011.

CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *podemos erradicar la pobreza 2015. Objetivos de desarrollo del Milenio*. Disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN): ¿La propuesta del Presupuesto 2017 es más de lo mismo? CIEN, Guatemala 2016. Disponible en: <http://www.cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/11/Policy-Paper-PPTO-2017-VF.pdf>

CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los derechos sociales». Opus Magna Constitucional, Tomo II, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011.

CHACÓN LEMUS, M. S.: «Los Derechos Fundamentales». Opus Magna Constitucional, Tomo I, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2010.

CHAVES ÁVILA, R. y MONZÓN CAMPOS, J. L.: «Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 37, abril 2001.

CHINCHILLA AGUILAR, E.: «El Criollismo: Siglos XVI y XVII», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la

conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala.

CIFUENTES RAMÍREZ, T.: Inflación y costo de la vida en Guatemala. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC. Boletín Economía al día. No. 9. Taller del IIES, Guatemala, 2009.

COMISIÓN DE ALINEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. Guatemala, septiembre de 2016. Disponible en: file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Estrategia_de_articulacion_ODS_al_PND.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-: Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, mayo 2016.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplan, 2014. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

CONSEJO DE LIDERAZGO DE LA RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas. 2013. Disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>

CONTRERAS, A. G.: «Pobreza y derechos humanos» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007.

CONTRERAS R. D.: «Origen del Nombre Guatemala» en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999.

CORTIJO OCAÑA, A: Sebastián Fox Morcillo y su concepto de la historia. University of California, 2011. Disponible en:

<http://www.proyectos.cchs.csic.es/humanismoyhumanistas/cabeza-encantada>

CRESPO A., M. A.: Lecciones de Hacienda Pública Municipal. Caracas, marzo 2010, disponible en línea en: <http://www.eumed.net/libros/2009b/563/index.htm>

CRUZ AMORÓS, M y LÓPEZ RIVAS, S.: La fiscalidad en las entidades sin ánimo de lucro: estímulo público y acción privada. CIDEAL. Madrid, 2004.

DE LA TORRE PRADOS, I.: «Organizaciones del Tercer Sector: características, gestión y gobierno de las entidades no lucrativas», con la colaboración de Bonete, B. en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010.

DE LA TORRE PRADOS, I.: «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector». Revista Internacional de Organizaciones -RIO-, núm. 5, diciembre 2010.

DE LORENZO GARCÍA, R., «Tercer Sector, Estado Social y Estado de Bienestar» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012.

DE LORENZO GARCÍA, R. y MORO, L.: «Un nuevo paradigma: la Economía Social y el Tercer Sector. Características del Tercer Sector y su dimensión institucional y socioeconómica» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012.

DE LORENZO GARCÍA, R. y MORO, L.: «Las organizaciones del Tercer Sector: ordenación jurídica y funcionamiento» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012.

DE LORENZO, R, DUARTE MARTÍNEZ, R. y MUÑOZ MACHADO, S.: «Minusvalías y acción social», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H.: Principios de Derecho Tributario. LINUSA, 3ª edición, México, 1998.

DENGO. G.: «El Medio Físico de Guatemala», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo I: Época Precolombina. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999.

DE TOCQUEVILLE, A.: La democracia en América, 1. [Traductora: Sánchez de Anleu, D.] Alianza Editorial, S. A., 1ª ed. en Área de conocimiento: Ciencias Sociales, 4ª reimpresión, Madrid, 2011.

DE TOCQUEVILLE, A.: La democracia en América, 2. [Traductora: Sánchez de Anleu, D.] Alianza Editorial, S. A., 1ª ed. en Área de conocimiento: Ciencias Sociales, 4ª reimpresión, Madrid, 2009.

DÍEZ NICOLÁS, J.: «Envejecimiento y políticas hacia los mayores en la Unión Europea», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

DIZ OTERO, I. y LOIS GONZÁLEZ, M.: «Bienestar e igualdad de género en tiempos de crisis: El caso gallego». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

DRAPERI, J.F.: «L'Économie Sociale et Solidaire Face aux Nouvelles Attentes de la Société». RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale, núm. 281, julio 2001.

DUBET, F.: «Los límites de la igualdad de oportunidades». Nueva Sociedad, núm. 239, mayo-junio, 2012.

ELÍAS, S.: «Guatemala» en El Mundo Indígena 2015 [Cæcilie Mikkelsen Comp. Y Ed.]. IWGUA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Copenhague, abril 2015.

EMBED IRUJO, J. M.: «Gobierno de la fundación», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005.

ENCICLOPEDIA DE GUATEMALA. Carlos Gispert Dir. OCEANO Grupo Editorial. 1ª Edición, Barcelona, s/f.

ERIAS REY, A. y DOPICO CASTRO, J. A.: «Bases críticas para una lección sobre las relaciones entre crecimiento económico y equilibrio ambiental». Política económica frente al neoliberalismo. Homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi. Tirant lo Blanch, Homenajes y Congresos. 1ª ed., Valencia, 2017.

ESCOBAR MENALDO, R. y MORALES DE BATRES, M.: «Pobreza y desigualdad endémica como resultado de una política pública desfinanciada y excluyente» en Jaime Ordóñez, dir. Primer informe centroamericano de gobernabilidad jurídica e institucional 2007/2008. Guatemala. Observatorio de la Democracia en Centroamérica, Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. Asociación de Estudios para el futuro. 1 ed. San José, 2007.

ESPADAS ALCÁZAR, M. A.: El tercer sector construyendo ciudadanía: la participación del tercer sector en los servicios sociales en Andalucía. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología III. Madrid, 2006, disponible en línea en. E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/7436/>.

ESPING-ANDERSEN, G.: «Estados de Bienestar y familias», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

ESQUIT, E.: «Las rutas que nos ofrecen el pasado y el presente: activismo político, historia y Pueblo Maya» en VV.AA. Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente. (Editores: Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale). Centro de Investigaciones Regionales Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed. Guatemala, 2004.

FERNÁNDEZ DEL BLANCO, C. V.: «Globalización, pobreza y desarrollo». Cuadernos de Sociología, núm. 3-4, julio 2006.

FERNÁNDEZ-GARCÍA, T.: «El Estado de Bienestar frente a la crisis política, económica y social». Portularia, Revista de Trabajo Social, núm. Extra 12, 2012.

FERREIRO BAAMONDE, X.: «Los derechos sociales en serio: activismo judicial en defensa del Estado de Bienestar». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA –UNICEF-. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene que ver con la niñez. Avances y Desafíos en Guatemala. Guatemala, Guatemala. UNICEF: 2007.

FRANCO, R.: «Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo», en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006.

FUENTES Y GUZMÁN, F.A.: Recordación Florida: Discurso Historial y Demostración Natural, Material, Militar y Política del Reyno de Goathemala Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1ª ed., con base en la publicada por la Sociedad de Geografía e Historia del año 1932. Guatemala, 2012.

FUNDACIÓN CODESPA. 193 líderes mundiales se comprometen a acabar con la pobreza extrema gracias a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015. Disponible en: <http://www.codespa.org/blog/2015/09/25/193-lideres-mundiales-se-comprometen-a-acabar-pobreza-extrema-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

FURLANI, M.: «El Estado de Bienestar: Auge y resquebrajamiento». Revista Electrónica de Psicología Política Año7 núm. 20 – Julio/Agosto, 2009.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: «Objeto y alcance de la Ley de Fundaciones. Concepto de fundación. Fines y beneficiarios. Aplicación de la Ley y figuras especiales», en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo (S. Muñoz Machado, M. Cruz Amorós y R. De Lorenzo García, Dir.). Fundación ONCE, Iustel, Portal Derecho, S. A., 1ª ed., Madrid, 2005.

GARCÍA BELSUNCE, H. A.: Enfoques sobre Derecho y Economía. Ediciones Depalma, 1a edición, Buenos Aires, 1998.

GARCÍA CURADO, A. J.: Documental de Guatemala. Historia, geografía y costumbres. Lexus editores. 1ª ed. Barcelona, 2012.

GARCÍA MAYNEZ, E.: Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 28 ed. México, 1978.

GARCÍA-MORENO, C. y RAMIRO FARIÑAS, D.: «Servicios sociales», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago

Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997.

GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Los límites al gasto público como garantía del Estado de Bienestar». Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada 16/17/18 (2013-2014-2015), Tirant lo Blanc, 1ª ed. 2017.

GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «El control del gasto público en el sistema financiero español. Límites y organismos del control del gasto público». Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014.

GARCÍA VIZCAÍNO, C.: Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1996.

GARZA, M de la, et al.: Literatura maya. Col. Biblioteca Ayacucho, vol. 57. Caracas, Ayacucho, 1980, pág. XVIII.

GIULIANI FONROUGE, C. M.: Derecho Financiero, Volumen I [Obra actualizada por S. C. Navarrine y R.O. Asorey]. Ediciones Depalma, 6ª edición, Buenos Aires, 1997.

GÓMEZ CABRERA, C.: «Delimitación constitucional del poder financiero». Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014.

GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos. [Tesis Doctoral] Universidad de Barcelona. Facultad de Filosofía. Departamento de Filosofía Teórica y Práctica. Barcelona, 2001, disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1751/TESISGPEDRO.pdf?sequence=1>.

GONZÁLEZ ÁLVAREZ, J., GARCÍA DE LA FUENTE, L., y OLIVA VUELTA, A.: Análisis de la huella ecológica en el Principado de Asturias (2009). Metodología estándar. Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, julio 2011.

GONZÁLEZ PONCIANO, J. R.: «La visible invisibilidad de la blanca y el ladino como no blanco en Guatemala» en VV.AA. Memorias del Mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente. (Editores: Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould

y Charles R. Hale). Centro de Investigaciones regionales Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed. Guatemala, 2004.

GONZÁLEZ RABANAL, M de la C.: «El Estado de bienestar y la gestión mixta» en VV.AA.: Economía y gestión de entidades no lucrativas. (Pedro Juez Martel, coord.). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 2ª ed. Madrid, 2013.

GONZÁLEZ SEARA, L.: «La familia a través de los cambios sociales», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

GONZÁLEZ SEARA, L.: «Nuevas formas y políticas familiares en los sistemas de bienestar», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

GONZÁLEZ SEARA, L.: «El bienestar social en una época insegura», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

GONZÁLEZ SEARA, L.: «Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

GONZÁLEZ SEARA, L, DEL RÍO MARTÍNEZ, M. L. y VIAÑA REMIS, E.: «Educación y sistema educativo», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997.

GOUIN, R. y HARGUINDÉGUY, J-B.: «¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de las políticas públicas?: un análisis comparado». Revista de Estudios Políticos, núm. 142 (nueva época), octubre-diciembre, Madrid, 2008.

GRANADOS, T.: El compendio. Ediciones Fiscales, S.A., 2ª ed., Guatemala, 2013.

GUERRA, P. A.: «Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: justificación teórica para una sociología del tercer sector», Documentos de discusión sobre el tercer sector, núm. 23, 2002.

GUTIÉRREZ, E.: «La lucha contra la pobreza: un enfoque desde las ideologías y la política» en VV.AA. Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007.

GUTIÉRREZ RESA, A.: «Estado de Bienestar y Tercer Sector» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010.

GUTIÉRREZ RESA, A.: «Importancia estratégica del Tercer Sector» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010.

GUZMÁN GODÍNEZ, A. V.: «Trascendencia de los principios que regulan el Derecho Tributario», Revista Jurídica núm. XVI, primer semestre, 2012.

GUZMÁN MENDOZA, C. E. y ANGARITA ESCOLAR, N.: Las políticas públicas, cuaderno de notas. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, 2015.

HAYEK, F. A.: Derecho, legislación y libertad. Unión Editorial, S.A., 1ª edición, Madrid, 2006.

HELLER, H.: Teoría del Estado. (Traductor: Luis Tobío). Fondo de cultura económica, 2ª edición, 3ª reimpresión, México, 2007.

HERNÁNDEZ B., C. J.: «Los ingresos públicos». Revista de Derecho Público núm. 17, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, págs.81-82.

HERRANZ DE LA CASA, J.M.: La comunicación y la transparencia en las organizaciones no lucrativas. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información. Departamento de Periodismo III. Madrid, 2006, disponible en línea en. E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/11539/>

HUERTA BARRERA, T. R.: «El Estado constitucional de Derecho frente al debilitamiento del papel geopolítico de las fronteras de los Estados nacionales». Opus Magna Constitucional, Tomo IX, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2014.

HURTADO GARCÍA, P. G.: «Los tributos en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Análisis de sus alcances y efectos a la luz de la jurisprudencia de la Corte de

Constitucionalidad de la República de Guatemala», Revista Jurídica núm. XVI, primer semestre, 2012.

IGLESIAS de USSEL, J.: «Familia y estructura de solidaridad en España», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA (INE), Caracterización República de Guatemala. Gobierno de Guatemala, Guatemala. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qqvvy.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor -IPC-. Diciembre 2017, base diciembre 2010. Guatemala, enero 2018. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144053OKCT0J19T3eemett7oXGADGnKfXJYfiA.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA), diciembre 2017. Guatemala, enero 2018. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144155IRUdaAe4166Xv2U07PJoLJEGVoNqn8JW.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2017, Guatemala, junio 2017. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/09/25/20170925120434AwqECVUEFsNSCmHu3ObGLbhZoraZXYgn.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-: Índices de precios al consumidor (IPC) y costo de la canasta básica alimentaria y vital, diciembre de 2016, Base diciembre 2010. Guatemala, enero 2017. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/01/12/bb6vENc1cmPIBToSEEr6HESWdZk6tHFfs.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2016, Guatemala, septiembre 2016. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/09/22/PKdhtXMmr18n2L9K88eMIGn7CcctT9Rw.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-: República de Guatemala: estadísticas demográficas y vitales 2014. Guatemala, diciembre 2015. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/01/13/FijigScCmvJuAdaPlozybqKmr01Xtkjy.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014 ENEI 2-2014. Guatemala, abril 2015. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/22/YXFVZe0clfRDUPYuNwuVak3gjNsF8g2w.pdf>

IZQUIETA ETULAIN, J. L.: Voluntariado y Tercer Sector. Cultura, participación cívica y organizaciones solidarias. Editorial Tecnos. Madrid, 2011.

IZQUIETA ETULAIN, J. L., CALLEJO GONZÁLEZ, J., PRIETO LOBATO, J. M. y DE LA ROSA GIMENO, P.: «Administraciones públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones». Papers, núm. 86, 2007.

JELLINEK, G.: Teoría general del Estado. (Prólogo y traducción: Fernando de los Ríos). Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. México, 2004.

JIMÉNEZ CRESPO, P.: «Reflexiones sobre la doble moralidad del funcionario público en los criterios de recaudación y ejecución del gasto público», Revista Jurídica, núm. XVI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, primer semestre, 2012.

JIMÉNEZ ESCOBAR, J.: «Nuevas realidades en el Tercer Sector: Las aportaciones jurídico-organizativas de las fundaciones cívicas». Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO), núm. 110, primer cuatrimestre 2013.

JIMÉNEZ ESCOBAR, J. y MORALES GUTIÉRREZ, A. C.: «Tercer sector y univocidad conceptual: necesidad y elementos configuradores». Revista Katál, Florianópolis. Vol. 11, núm. 1, enero-junio 2008.

JUANEDA AYENSA, E.: Retos de las organizaciones del tercer sector en el modelo de bienestar. Implantación de sistemas de gestión de calidad total y compromiso organizativo. [Tesis doctoral]. Universidad de La Rioja, Departamento de Economía y Empresa. Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones. Logroño, 2009. Disponible en línea en: [Dialnet-RetosDeLasOrganizacionesDelTercerSectorEnElModeloD-20245.pdf](http://dialnet-retosdelasorganizacionesdeltercersectorenelmodeloD-20245.pdf)).

KAPLAN M.: Estado y globalización. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 90. 1ª ed., México, 2002.

KAPLAN M.: El Estado Latinoamericano. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., México, 1996.

KENDALL, J.: «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de la salud», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

KENDALL, J y KNAPP, M.: «Modernización del tercer sector y del Estado de Bienestar: aportaciones, actividades y rendimiento comparativo», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

KRAMER, W., LOVELL, W. G. Y LUTZ, C. H.: «La conquista española de Centroamérica», en Historia General de Centroamérica, Tomo II, El régimen colonial (1524-1750), capítulo I (J. C. Pinto Soria, ed.). Sociedad Estatal Quinto Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Flacso- Ediciones Siruela, S.A., Madrid, 1993.

LAHERA, E.: «Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas», en VV.AA. Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006.

LAHERA P., E.: Política y políticas públicas. CEPAL, serie políticas sociales, núm. 95, publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004.

LAVILLE, J. L.: «Vers une Économie Sociale et Solidaire?». RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale, núm. 281, julio 2001.

LAVILLE, J. L.: Economía Solidaria, Economía Social, Tercer Sector: las apuestas europeas. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública- disponible en: www.top.org.ar/publicac.htm y en <http://www.asocam.org/>.

LAVILLE, J. L. y GARCÍA JANÉ, J.: Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real. Icaria Antracyt 300. Barcelona, 2009.

LE GRAND, J.: «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de la salud», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

LEÓN BORJA, M. y SUBIRATS HUMET, J.: «Recortes, Retrocesos, Re-equilibrios: ¿qué futuros para el Estado de Bienestar?». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

LEÓN GUTIÉRREZ, A., ESCOBAR GALLO, H. y GUTIÉRREZ LONDOÑO, E. E.: Hacienda pública, Un enfoque económico. 2ª ed. Universidad de Medellín, Medellín, 2007.

LÓPEZ BECERRA, M. A.: «El asunto de las políticas públicas», Revista GESTIÓN & REGIÓN, núm. 3, UCPR-Pereira, junio-noviembre 2007.

LÓPEZ BECERRA, M. A.: Concepciones y enfoques de políticas públicas para transformar la crisis cafetera en el departamento de Caldas -Colombia- como parte de una agenda para la paz positiva e imperfecta. Tesis doctoral, Dir. Dra. Carmen Egea Jiménez, Universidad de Granada, Instituto de la Paz y los Conflictos. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/30791/1/21946541.pdf>

LÓPEZ i CASANOVAS, G.: «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de la salud», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

LÓPEZ PELÁEZ, A. y RIVERA FERNÁNDEZ, M.L.: «Capítulo I: solidaridad, altruismo y ciudadanía: perspectivas sobre la intervención social en el ámbito del Tercer Sector» en VV.AA.: Trabajo social, tercer sector e intervención social (Rafael de Lorenzo García y Antonio López Peláez, eds.). Editorial Universitaria, S.A. 1ª ed. Madrid, 2012.

LÓPEZ RIVERA, O. A.: «Violencia Y Pobreza en Guatemala» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007.

LOZA AGUIRRE, J.: «El Tercer Sector como actor político. Si en nuestro sistema político, corresponde a los políticos gubernamentales tomar las decisiones y a los legisladores elaborar las leyes, ¿qué papel político les queda a las entidades del

Tercer Sector?» en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008. Disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

LUJÁN MUÑOZ, J.: Breve historia contemporánea de Guatemala. Fondo de Cultura Económica. 4ª ed. 2ª reimpr. México, 2016.

LUJÁN MUÑOZ, J.: «Introducción: organización del orden colonial», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994.

MACHADO, F., SCARTASCINI C. y STEIN E.: «La política de la política tributaria» en VV.AA. (Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilc y Eduardo Lora eds.) Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1ª ed. Nueva York, 2012.

MADRIGAL, R.: «Los principios del presupuesto público». Derecho en sociedad, Revista electrónica de la Facultad de Derecho. ULACIT, Costa Rica., núm. 5, julio 2013.

MAGGIOLO, I. y PEROZO MAGGIOLO, J.: «Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad», Revista Venezolana de Gerencia -RVG-, núm. 39, 2007.

MANCIBÓN TORRUBIA, M. J.: «Revisión del sistema educativo: una valoración económica», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

MANCIBÓN TORRUBIA, M. J. y SÁNCHEZ, A.: «Envejecimiento y dependencia», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

MARTÍNEZ PELÁEZ, S.: La patria del criollo. Editorial Universidad Autónoma de Puebla. 8ª ed. Puebla, 1987.

MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F.: Derecho Tributario. Editorial Aranzadi, S.A. 13ª ed. Navarra, 2008.

MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Los derechos fundamentales como ámbito de libertad y compromiso de prestaciones», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MATA GAVIDIA, J.: «Historiografía», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994.

MATA ROMEU, A.: «Reflexiones en torno al 'Tercer Sector': sus objetivos y funciones en el marco de la lucha contra la exclusión social». Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada. Núm. 136: Los objetivos de desarrollo del milenio, 2005.

MAYOR ZARAGOZA, F.: «La educación para todos durante toda la vida: un reto para el siglo XXI», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MEDELLÍN TORRES, P.: «La política y las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles', una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina», en VV.AA. Política y política públicas en los procesos de reforma de América Latina (Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coord.) Miño y Dávila Editores. 1ª ed., Buenos Aires, 2006.

MELGAREJO ARMADA, J.: «Instituciones Mutualistas: La ONCE, el Movimiento Mutual, Organizaciones de Empresarios y Trabajadores» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010.

MEMORIAS DE SOLOLÁ, Anales de los Cakchiqueles: Título de los señores de Totonicapán, Edición de Adrián Resinos. Trad. del q'uiiché' de Dionisio José Chonay. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed., México, 2013.

MILLS, J. S.: El utilitarismo. Ed. Aguilar, 3ª ed. Madrid, 1962.

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS (MINFIN). Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. 5ª edición. Guatemala, junio 2013.

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS: Tercer Informe Sobre la Política Fiscal en Guatemala: Cierre Preliminar 2008 y Perspectivas 2009. Guatemala, febrero 2009.

MISHRA, R.: «Los límites del Estado de Bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MÓBIL, J. A.: Guatemala: el lado oscuro de la historia vol. I. Editorial Serviprensa. 1ª reimpresión a la 1ª edición. Guatemala, 2012.

MÓBIL, J. A.: Guatemala: el lado oscuro de la historia vol. II. Editorial Serviprensa. 1ª reimpresión a la 1ª edición. Guatemala, 2012.

MOCHÓN LÓPEZ, L.: «Los recursos financieros no tributarios en el ordenamiento jurídico español: ingresos patrimoniales». Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Tirant lo Blanc, Temática Tirant Tributario. 1ª ed. Valencia, 2014.

MONTAGUT, T.: «Mujer y sistemas de bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MONTORO ROMERO, R.: «El Estado de Bienestar moderno», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MONTORO ROMERO, R.: «Fundamentos teóricos de la política social» en VV.AA.: Política Social (C. Alemán Brancho y J. Garcés Ferrer, coord.) McGraw Hill, 1ª edición, Madrid, 2000.

MONTORO ROMERO, R.: «La reforma del Estado de Bienestar: Derechos, deberes e igualdad de oportunidades», REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 79, julio-septiembre, 1997.

MONTORO ROMERO, R.: «Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar». Revista de estudios políticos, núm. 48, 1985.

MONTORO ROMERO, R.: «Escasez, necesidad y bienestar: apuntes para una sociología de la economía». REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 30, 1985.

MONZÓN CAMPOS, J. L.: «Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 56, noviembre 2006.

MORALEDA TEJERO, V.: «Identidad y diversidad del Tercer Sector» en VV.AA.: Tercer sector e intervención social (Antonio Gutiérrez Resa, ed.). Ediciones Académicas, S.A. Madrid, 2010.

MOREAU J.: «Características y peculiaridades de la administración pública de la salud en el Derecho francés contemporáneo», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

MORENO LÓPEZ, R.: «La huella ecológica», en Boletín CF+S núm. 32/33: la sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico, Madrid, 2005.

MORO, L.: «El derecho de asociación y de fundación», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L, 1ª ed., Madrid, 2009.

MORO, L.: «La financiación pública de las ONG», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L, 1ª ed., Madrid, 2009.

MULLER, P.: «Los mediadores: Actores 'clave' en las políticas públicas». INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 14, julio-diciembre 1999.

MULLER, P.: «La producción de las políticas públicas», INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 12, julio-diciembre 1998.

MULLER, P.: «Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas». INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 11, enero-junio 1998.

MUÑOZ MACHADO, S.: «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Nueva York. Naciones Unidas: 2015. Disponible en:
http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg_2015_s_summary_web.pdf.
Ncinu.org.mx

NACIONES UNIDAS TRABAJANDO POR GUATEMALA: Acuerdos de Paz y ODM. Disponible en: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1394-1341-acuerdos-de-paz-y-odm>

NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo del Milenio. El papel de las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas: 2002. Disponible en:
<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/ObjetivosDesarrollo/Factsheet1SP.PDF>.

NACIONES UNIDAS: Conferencias, reuniones y eventos. Cumbre Milenio 2000. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/milenio/>.

NIETO CARRAMIÑANA, E.: Procesos de colaboración entre organizaciones no lucrativas: aplicación al caso de las ONGs españolas. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Doctorado en Integración y Desarrollo Económico. Madrid, 2009, disponible en línea en: Biblioteca y Archivo de la Universidad Autónoma de Madrid:
<https://repositorio.uam.es/handle/10486/4234>

NIETO, A.: «La organización de las Administraciones Públicas para el servicio del bienestar», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Los derechos sociales en la crisis: La crisis de los derechos sociales. Cambio de modelo con vocación de estabilidad». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

NOZICK, R.: Anarquía, Estado y utopía. (Trad. R. Tamayo) Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 2012.

OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ –CIPRODENI-: Informe final del cumplimiento de los ODM Guatemala 2015. Disponible en: <http://odn.ciprodeni.org/informe-final-del-cumplimiento-de-los-odm-guatemala-2015/>

OCHOA MONZÓ, J.: «La crisis económica y sus consecuencias para el sistema nacional de salud». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

OFFE, C.: Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial, 1ª ed., Madrid, 1994.

OFFE, C. y DE DEKKEN, J.: «Trabajo, ocio y participación social», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muños Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES -UNISDR.: Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990 -2011, UNISDR y Corporación OSSO, 2013.

OLAVARRÍA GAMBI, M.: Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas, Documento de trabajo núm. 11. INAP, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de gobierno y gestión pública, Universidad de Chile, diciembre 2007.

OLMEDA DÍAZ, M.: «Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas». Palau 14. Revista valenciana de hacienda pública, núm. 12, 1990.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Disponible en:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General: Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General. Resolución A/68/202. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Nueva York: 2013. Disponible en: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. 66/288. El futuro que queremos. Disponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Pacto Mundial de Naciones Unidas. La «Arquitectura» post 2015 de compromiso empresarial. Disponible en:
http://pactomundial.org/wp-content/uploads/2015/04/PublicacionArquitectosparaelfuturo2013_final1.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015. Disponible en:
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-overview.shtml>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Grupo de Trabajo Post-2015. El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General. Disponible en:
http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Un millón de voces: el mundo que queremos Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas. Disponible en:
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015-SDG/A%20Million%20Voices%20The%20World%20We%20Want%20A%20sustainable%20future%20with%20dignity%20for%20all_Spanish.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Cumbre de la ONU. Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General. 2010. Disponible en:
<http://www.un.org/es/mdg/summit2010/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ¿Qué es «Río+20»? Disponible en:
<http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>.

ORTÚN RUBIO, V.: «Reforma de la sanidad», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

OSORNIO CORRES, F. J.: Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. 1ª ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992.

PAREJO ALFONSO, L.: «Estado social y Estado de Bienestar a la luz del orden constitucional», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

PATIÑO REYES, A.: «La fundamentación jurídica del neoliberalismo en la obra de Friedrich August von Hayek». Epikeia, núm. 2, 2006.

PATRÓN SÁNCHEZ, F.: «Democracia, política social y derechos ciudadanos». Epikeia, núm. 8, 2008.

PEDRÉIRA MENÉNDEZ, J.: El Régimen Fiscal del Tercer Sector No Lucrativo y del Mecenazgo (Comentarios a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos Fiscales del mecenazgo). THOMSON-CIVITAS, 1ª ed., Madrid, 2003.

PELÁEZ ALMENGOR, O. y VALLADARES VELMAN, L. R.: Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social 1948-2014, Óscar Peláez Almengor, 1ª ed., Guatemala, 2014.

PEREIRA MENAULT, A.-C.: Doce tesis sobre la política. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 10. México, 2008.

PÉREZ ARRAIZ, J.: El régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos en el ámbito estatal. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010.

PÉREZ BUSTILLO, C.: «El derecho a tener derechos, la pobreza de derechos, y el derecho internacional de los pobres» en VV.AA.: Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007.

PÉREZ-DÍAZ, V.: «Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.: El Tercer Sector Social en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

PÉREZ GUERRA, M.: «Propuesta sobre una quinta Ley Constitucional». Opus Magna Constitucional, Tomo II, Instituto de Justicia Constitucional, Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2011.

PERFILES EDUCATIVOS: CEPAL ante los objetivos de desarrollo del milenio. México: Red Perfiles Educativos, 2006.

PIGOU, A. C.: The Economics of Welfare. MacMillan & Co. 4ª ed., London, 1962.

PINILLA, J. y GARCÍA-ALTÉS, A.: «La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010». Gaceta Sanitaria, núm.24 (Suplemento 1), 2010, págs. 114-119.

PIÑAR MAÑAS, J. L.: «El Tercer Sector como ser providente. ¿Pueden las entidades del Tercer Sector participar en la definición de los servicios que prestan para la administración pública? ¿Es legítima, posible, realista, su intervención en este ámbito?» en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008, disponible en:

http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

PORRÚA PÉREZ, F.: Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 40ª ed. 1ª reimpresión. México, 2007.

PORTILLA MARCIAL, O. C.: «Política social: Del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación». Espacios Públicos, vol. 8, núm. 16, agosto, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe de avances. Guatemala, Guatemala. PNUD: 2010. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/noticias/hacia-un-estado-para-el-desarrollo-humano/#>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Metas del Milenio: Informe del Avance de Guatemala. Disponible en: http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_1Informe.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD-. Una nueva agenda de desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview.html>

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN – REGIÓN: Quinto Informe estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2016. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica. PEN/CONARE. 1ª ed. San José, junio 2016.

PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO. ¿Quiénes somos? Disponible en: <http://www.pnr.gob.gt/index.php/pnr>

RAWLS, J.: Teoría de la Justicia (Trad. M. D. González) Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 8ª reimpresión, México 2011.

RAYMUNDO, L. A.: Canasta básica en Guatemala, Diagnóstico, Tendencias, Monitoreo. Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Comunidad -CEIBA-, Multiservicios Agroindustriales, Entrepueblos y Gobierno Vasco. Guatemala, agosto 2010.

REBOLLO PUIG, M.: «La defensa de los consumidores», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

REBOLLO PUIG, M., CUENCA GARCÍA, A. y DEL RÍO MARTÍNEZ, M. J.: «Sanidad», en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 1997.

RECINOS AQUINO, I.: De la Patria del Criollo a la nación de las Élités. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sede Guatemala. 1ª ed. Guatemala, 2012.

RESICO, M. F.: Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición Latinoamericana. Konrad Adenauer Stiftung, 1ª ed. Buenos Aires, s/f.

REVUELTA VAQUERO, B.: «La implementación de políticas públicas». DIKAJON, núm. 16, Colombia, 2007.

RIFKIN, J.: El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. (Trad. G. Sánchez). PAIDÓS, colección Booket, 1ª edición, Barcelona, 2014.

RIVERA, M. y BARAHONA, D.: Las organizaciones sociales en Guatemala. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Textos para el Debate, núm. 14, Guatemala, agosto 1997.

RIVERA ROMERO, F.: «El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas». ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, núm. 62-63, 2012.

RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general». Política y sociedad, núm. 2, 1989.

ROITTER, M. M.: «El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil», en VV.AA. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización (Daniel Mato Coord.) Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

ROJAS MULLOR, M.: «El futuro del Estado del Bienestar a la luz de la experiencia de Suecia». Cuadernos de pensamiento político FAES, núm. 13, 2007.

ROTH DEUBEL, A.-N.: «Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas», en VV.AA., Fundamentos de políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2007.

ROTH DEUBEL, A.-N.: Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 1ª ed., Bogotá, septiembre 2002.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.: «El Tercer Sector como actor político. Si en nuestro sistema político, corresponde a los políticos gubernamentales tomar las decisiones y a los legisladores elaborar las leyes, ¿qué papel político les queda a las entidades del Tercer Sector» en Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones, IV Foro Tercer Sector, Cuadernos de debate núm. 4, junio 2008. Disponible en:
http://www.observatoritercersector.org/pdf/ponencias/2008_06_Cuaderno_TS_IV.pdf

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.: «El sector no lucrativo en España» en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa [en línea] abril, 2001: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403704>>

SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español», CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 56, noviembre 2006.

SAJARDO MORENO, A. y CHAVES ÁVILA, R.: «El Tercer Sector como realidad institucional. Delimitación y cuantificación en España y otros 82 países desarrollados». EKONOMIAZ. Revista de Economía Vasca, núm. 39, 1997.

SALAS, A.: «El tercer sector en España», en VV.AA. Gestión actual de una ONG (dir. L. MORO). LID Editorial Empresarial, S. L, 1ª ed., Madrid, 2009.

SALAS SUÁREZ, A.: Análisis de las relaciones entre el sector público y el tercer sector en el marco del estado del bienestar español. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Hacienda Pública. Madrid, 2006, disponible en línea en: Biblioteca y Archivo de la Universidad Autónoma de Madrid: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/2539>

SALAZAR SILVA, F.: «Teoría económica y Estado del Bienestar: una aproximación». Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, núm. 35, enero-junio, 2006.

SALAZAR VARGAS, C.: «La evaluación y el análisis de políticas públicas». Revista Opera, núm. 9, Universidad Externado de Colombia Bogotá, 2009.

SALAZAR VARGAS, C.: Políticas públicas. Fundamentación I. Coordinadora general. 1ª ed. México, 2016.

SAMINO GARCÍA, R.: La orientación al mercado en las organizaciones privadas no lucrativas de Madrid capital. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y empresariales. Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados. Madrid, 2007, disponible en E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/8056/>

SANAÚ, J.: «Reformas laborales pendientes», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

SÁNCHEZ, J.: «El Estado de Bienestar», en VV.AA. Manual de Ciencia Política (M. Caminal Badía, ed.), Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 3ª ed., Madrid, 2006.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: Principios de Teoría Política. Editora Nacional, 6ª ed. Madrid, 1979.

SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E.: «Las tasas y precios públicos en el ámbito local». El ordenamiento tributario y presupuestario local (S. Moreno González y M. E. Sánchez López dir.) Tirant lo Blanch, Temática Tirant Tributario. 1ª ed., Valencia, 2016.

SÁNCHEZ, A.: «Pensiones de la Seguridad Social: reforma de la pensión de jubilación», en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2002.

SARAZÚA J. C.: «El contexto internacional» en VV.AA. Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores (González S., L. Ed. General) Vol. II, Estudios. Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar. 1ª ed. Guatemala, 2015.

SARTORI, G.: Elementos de Teoría Política. Versión de Ma. Luz Morán Alianza Editorial. 1ª ed. 2ª reimpresión. Madrid, 2005.

SECRETARÍA DE LA PAZ: Antecedentes Históricos. Disponible en: <http://www.sepaz.gob.gt/index.php/antecedentes-historicos>.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA - SEGEPLAN-: Primer Informe de Gobierno 2016-2017. Guatemala: SEGEPLAN, 2016. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.gt/primer-informe-de-gobierno-2016-2017/>

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA – SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2016, Guatemala, 2016. Disponible en: http://www.osarguatemala.org/osartemporal/Archivos/PDF/201612/350_1.pdf

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA - SEGEPLAN-: Informe tercer año de gobierno 2014-2015. Gobierno de Guatemala, Guatemala, enero 2015. Disponible en:

http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/informes/Informe_Presidencial_2014-2015.pdf

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA – SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) 2015, Guatemala, diciembre 2015. Disponible en:

[file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/informe-anual-2015-PdDSP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Enrique%20Sanchez/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/informe-anual-2015-PdDSP%20(1).pdf)

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA – SEGEPLAN-: Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala: SEGEPLAN. 2015. Disponible en: www.segeplan.gob.gt/odm.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA - SEGEPLAN-: Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2010. Disponible en: http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_ODM_III%20Informe%20ODM.pdf

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA - SEGEPLAN-: Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala II Informe de Avances. 2006. Disponible en: http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_ODM_2doInforme.pdf

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA - SEGEPLAN-: Políticas Públicas Vigentes, según Institución Rectora, Temática, Fecha de Formulación y tipo de Acuerdo. Gobierno de Guatemala disponible en: http://186.151.231.80/CAPP/wp-content/uploads/2015/09/Políticas_Publicas_vigentes_2015.pdf

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA – SEGEPLAN- GOBIERNO DE GUATEMALA: Informe de avances 2014 política de desarrollo social y población. Guatemala, noviembre 2014.

SEPÚLVEDA del RÍO, J.: «Sociedad civil y construcción de una sociedad ética». Epikeia, núm. 16, 2011.

SCHNEIDER, A.: «Crisis en la construcción del Estado en Guatemala. Élités transnacionales subordinadas y divididas» en Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica, F&G Editores, 1ª edición. Guatemala, 2014.

SNOWER, D. F.: «Privatización de los sistemas de prestación de subsidios y servicios en el mercado laboral», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

SOLDEVILA i GARCÍA, P.: El control de gestión en las organizaciones no lucrativas: el caso de los colegios de economistas de España. [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Economía y Empresa. Barcelona, 2000. Disponible en línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=42435>

SOLER BELDA, R.: La progresividad en las reformas tributarias. Editorial DYKINSON, S L. Colección Fiscalidad, 1ª ed. Madrid, 2015.

SOSA LÓPEZ, L.: «Los efectos sociales del Consenso de Washington» en Momento, núm. 2, año 25. Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASÍES- 2010.

SUBIRATS, J.: «El análisis de las políticas públicas». Gaceta Sanitaria, núm. 15 (3), 2001.

SUBIRATS, J.: «Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común» EKONOMIAZ: Revista vasca de economía, núm. 26, 1993.

SUBIRATS HUMET, J.: «Recortes, Retrocesos, Re-equilibrios: ¿qué futuros para el Estado de Bienestar?». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ¿Qué es la SAT? Disponible en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/que-es-la-sat.html>

TAGLE MARTÍNEZ, M.: «Los prototipos del Estado de Bienestar: el Estado frente a la seguridad del ciudadano». Nueva Visión Socialdemócrata, núm. 17-18, julio-diciembre, 2009.

TARACENA ARRIOLA, L. P.: «La desgarradura colonial y la emergencia de una nueva sociedad» en VV.AA. Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores (González S., L. Ed. General) Vol. I, capítulo 3. Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar. 1ª ed. Guatemala, 2015.

TARACENA ARRIOLA, A.: Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944. Con la colaboración de Gisela Gellert, Enrique Gordillo Castillo, Tania Sagastume Paiz y Knut Walter. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. Reimpresión de la 1ª ed., 2002. Antigua Guatemala, 2009.

TARACENA ARRIOLA, A.: Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1944-1985. Con la colaboración de Enrique Gordillo Castillo, Tania Sagastume Paiz, et. al. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) y Ariel Ribeaux. 1ª ed., 2004. Guatemala, 2004

TOBAR, F. y FERNÁNDEZ PARDO, C.: Organizaciones solidarias. Gestión e innovación en el Tercer Sector. Lugar Editorial. 1ª ed. Buenos Aires, 2000.

TORIELLO NÁJERA, L.: «La historia de esta historia...» en VV. AA. Historia General de Guatemala, Tomo I. Asociación de Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1999.

UNITED NATIONS SYSTEM TASK TEAM. *A renewed global partnership for development*. New York: 2013. Disponible en: http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf.

URRUELA DE QUEZADA, A. M.: «Los cronistas», en Historia General de Guatemala, (J. Luján Muñoz, Dir. Gral.) Tomo II: Dominación española: desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo. 1ª ed. Guatemala, 1994.

VALDÉS ACOSTA, R.: Estudios de Derecho Tributario Latinoamericano. Amalio M. Fernández, 1ª edición, Montevideo, 1982.

VALVERT, D.: «Sobre imaginarios y pobreza: el problema de las formas de exigibilidad de los derechos sociales, razón versus hegemonía» en Diálogos sobre pobreza y derechos humanos (Marcel Arévalo, comp.). FLACSO-Guatemala, 1ª ed. Guatemala, 2007.

VARGAS, B.: «Políticas públicas locales y de desarrollo», ESAN, cuadernos de difusión, núm. 17, año 9, diciembre 2004.

VÁZQUEZ, J. J., ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F.: «La Economía Social ante el nuevo paradigma de Bienestar social». CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 79, diciembre 2013.

VELÁSQUEZ GAVILANES, R.: «Hacia una nueva definición del concepto de 'políticas públicas'». DESAFÍOS, núm. 20, semestre 1, 2009.

VERDUZCO, G.: «La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado» en Estudios Sociológicos [en línea], vol. XIX, núm. 1 (enero-abril) 2001: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59855102>

VIAÑA REMIS, E.: «La inmigración en Europa», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

VILLARES NAVEIRA, L.: «Control jurisdiccional de la actividad administrativa y Estado social». Crisis, derechos sociales e igualdad. Tirant Lo Blanch, Serie Ciencia Política. 1ª ed. Valencia, 2015.

Von MISES, L.: Crítica del intervencionismo (el mito de la tercera vía). (Traducción Jesús Gómez Ruiz). Unión Editorial, S.A., 1ª edición, Madrid, 2001.

VV. AA.: Compendio de Historia de Guatemala 1944-2000 (Gustavo Berganza, Ed. Gral.) ASÍES Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 1ª ed. Guatemala, 2004.

VV.AA.: El Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo. La economía social de no mercado. I. España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, (Dir.: J. L. Monzón Campos, D. Demoustier, A. Sajardo Moreno; I. Serra Yoldi), traducción: B.I. Europa, Ricardo Caruana, Gina Hardinge, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2006.

VV.AA.: El Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo. La economía social de no mercado. II. Argelia, Israel, Malta, Marruecos y Turquía. (Dir.: J.L. Monzón Campos, D. Demoustier, A. Sajardo Moreno; I. Serra Yoldi), traducción: B.I. Europa, Ricardo Caruana, Gina Hardinge, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2006.

VV.AA.: Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina (Mario M. Roitter Ines Gonzalez Bombal comp.) CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

VV.AA.: La economía social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad. (Coord.: J.M. Pérez de Uralde). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2006.

VV.AA.: La economía social en Iberoamérica, vol. 2. Un acercamiento a su realidad. (Coord.: J.M. Pérez de Uralde y M. Rodrigán Rubio). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2006.

VV.AA.: La economía social en Iberoamérica, vol. 3. Realidad y proyecciones. Una visión comparada. (Coord.: M. Rodrigán Rubio). Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Valencia, 2008.

WACKERNAGEL, M. y REES W.: Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra., IEP/Lom Ediciones, 1ª ed. Santiago 2001.

WAGNER, R., POPENOE de HATCH, M., *et. al.*: Historia sinóptica de Guatemala. Ministerio de Educación. 1ª Edición. Guatemala, 1999.

WEBER, A.: «Estado social, derechos sociales fundamentales y protección social en la República Federal de Alemania», en Las estructuras del bienestar en Europa (Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, dir.). Civitas Ediciones, S.L., 1ª ed. Madrid, 2000.

WENGER DE LA TORRE, M. D.: «Estado de Bienestar, políticas económicas actuales y vías alternativas» en VV.AA.: Política Social (C. Alemán Brancho y J. Garcés Ferrer, coord.) McGraw Hill, 1a edición, Madrid, 2000.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P.: Poder financiero. Equilibrio entre los poderes financieros. Editorial de Derecho Financiero, 1ª edición, Jaén 1977.

ZAMORA, J. R.: «Globalización y Centroamérica. El gran dilema: Insertarnos en la Economía Mundial o Hundirnos por Siempre». Cuadernos de Sociología, núm. 3-4, julio 2006.

ZURDO ALAGUERO, A.: «La dimensión corporativa del Tercer Sector». Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol. LXV, núm. 47, mayo-agosto, 2007.

2. Legales.

2.1. Decretos.

Constitución Política de la República de Guatemala, **Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985.**

Código de Trabajo, **Decreto Número 1441 del Congreso de la República.**

Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, **Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República.**

Código de Migración, **Decreto núm. 44-2016 del Congreso de la República.**

Ley Marco de los Acuerdos de Paz, **Decreto Número 52-2015 del Congreso de la República.**

Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, **Decreto Número 14-2015 de Congreso de la República.**

Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, **Decreto número 19-2014 del Congreso de la República.**

Ley Nacional de Aduanas, **Decreto Número 14-2013 del Congreso de la República.**

Reformas al Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus Reformas, a la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala; y a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92 del Congreso de la República de Guatemala, **Decreto Número 19-2013 del Congreso de la República.**

Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, **Decreto Número 4-2012 del Congreso de la República.**

Ley de Actualización Tributaria, **Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República.**

Ley Contra la Corrupción, **Decreto Número 31-2012 del Congreso de la República.**

Ley de Extinción de Dominio, **Decreto Número 55-2010 del Congreso de la República.**

Ley de Comisiones de Postulación, **Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República.**

Ley de Acceso a la Información Pública, **Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República.**

Ley General de Presupuesto **Decreto Número. 72-2008 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto de Solidaridad, **Decreto Número 73-2008 del Congreso de la República.**

Ley Contra la Delincuencia Organizada, **Decreto Número 21-2006 del Congreso de la República.**

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, **Decreto Número 32-2005 del Congreso de la República.**

Ley del Registro de Información Catastral, **Decreto Número 41-2005, del Congreso de la República.**

Ley del Registro General de las Personas, **Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas, **Decreto Número 21-2004 del Congreso de la República.**

Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, **Decreto Número 27-2003, del Congreso de la República.**

Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, **Decreto Número 2-2003 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada, **Decreto Número 9-2002, del Congreso de la República.**

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, **Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República.**

Código Municipal de Guatemala, **Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica del Banco de Guatemala, **Decreto Numero 16-2002 del Congreso de la República.**

Ley de Supervisión Financiera, **Decreto Número 18-2002 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, **Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, **Decreto Número 79-2000 del Congreso de la República.**

Ley de Dignificación y Promoción Integral, **Decreto Número 7-99 del Congreso de la República.**

Ley del Fondo de Tierras, **Decreto Número 24-99 del Congreso de la República.**

Ley de la Carrera Judicial, **Decreto Número 41-99 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, **Decreto Número 1-98 del Congreso de la República.**

Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Izabal, el Río Dulce y su Cuenca, **Decreto Número 10-98 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, **Decreto Número 15-98 del Congreso de la República.**

Ley de Sanidad Animal y Vegetal, **Decreto Número 36-98 del Congreso de la República.**

Código de Salud, **Decreto Número 90-97 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica del Presupuesto, **Decreto Número 101-97 del Congreso de la República.**

Ley de Comercialización de Hidrocarburos, **Decreto Número 109-97 del Congreso de la República.**

Ley del Organismo Ejecutivo, **Decreto Número 114-97 del Congreso de la República.**

Ley del Servicio Público de Defensa Penal, **Decreto Número 129-97 del Congreso de la República.**

Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán, **Decreto Número 64-96 del Congreso de la República.**

Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, **Decreto Número 97-96 del Congreso de la República.**

Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales Provocados, **Decreto Número 109-96 del Congreso de la República.**

Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno, **Decreto Número 133-96 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica del Ministerio Público, **Decreto Número 40-94 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto Sobre la Renta, **Decreto Número 26-92 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto al Valor Agregado, **Decreto Número 27-92 del Congreso de la República.**

Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, **Decreto Número 37-92 del Congreso de la República.**

Ley de Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, **Decreto Número 38-92, del Congreso de la República.**

Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público y Privado, **Decreto Número 42-92 del Congreso de la República.**

Código Procesal Penal, **Decreto Número 51-92 del Congreso de la República.**

Código Tributario, **Decreto Número 6-91 del Congreso de la República.**

Ley de Educación Nacional, **Decreto Legislativo Número 12-91 del Congreso de la República.**

Ley de Colegiación Profesional Obligatoria, **Decreto Ley Número 62-91 del Congreso de la República.**

Ley de Promoción y Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, **Decreto Número 63-91 del Congreso de la República.**

Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, **Decreto Número 58-90 del Congreso de la República.**

Ley de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, **Decreto Número 65-90 del Congreso de la República.**

Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, **Decreto Número 29-89 del Congreso de la República.**

Ley de Zonas Francas, **Decreto Número 65-89 del Congreso de la República.**

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, **Decretos Números 54-86 y 32-87 del Congreso de la República.**

Ley Electoral y de Partidos Políticos, **Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.**

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística, **Decreto Número 3-85 del Congreso de la República.**

Ley de Especies Estancada, **Decreto Número 123-85 del Congreso de la República.**

Ley de Hidrocarburos, **Decreto Ley Número 109-83 del Congreso de la República.**

Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado, **Decreto Número 76-78 del Congreso de la República.**

Ley General de Cooperativas, **Decreto 82/78 del Congreso de la República.**

Ley de Tabacos y sus Productos, **Decreto Número 61-77, del Congreso de la República.**

Código Penal de Guatemala, **Decreto Número 17-73 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica de la Zona Franca Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla», **Decreto Número 22-73 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), **Decreto Número 17-72 del Congreso de la República.**

Código Civil de Guatemala, **Decreto-Ley Número 106, de 14 de septiembre de 1963.**

Ley del Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones, **Decreto Número 431-47 del Congreso de la República.**

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, **Decreto Número 295 del Congreso de la República.**

2.2. Acuerdos Gubernativos.

Política de Cooperación Internacional No Reembolsable de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), **Acuerdo Gubernativo 17-2015 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Comadronas de los cuatro pueblos de Guatemala: maya, garífuna, xinka y mestizo, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, **Acuerdo Gubernativo 102-2015 del Gobierno de Guatemala.**

Salario mínimo año 2018. **Acuerdo Gubernativo 297-2017.**

Salario mínimo año 2017. **Acuerdo Gubernativo 288-2016.**

Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en **Guatemala, Acuerdo Gubernativo 143-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013-2023, del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, **Acuerdo Gubernativo 207-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, del Ministerio de Gobernación, **Acuerdo Gubernativo 281-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Ganadera Bovina Nacional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, **Acuerdo Gubernativo 282-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas 2014-2024, de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, **Acuerdo Gubernativo 306-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Agraria de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, **Acuerdo Gubernativo 372-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Hidroeléctrica Chixoy, cuyos Derechos Humanos fueron vulnerados, del Sistema Nacional de Diálogo, **Acuerdo Gubernativo 378-2014 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolo, **Acuerdo Gubernativo 4-2013.**

Reglamento al Impuesto sobre el Valor Agregado, **Acuerdo Gubernativo 5-2013.**

Política Energética 2013-2027, del Ministerio de Energía y Minas, aprobada por **Acuerdo Gubernativo 80-2013 del Gobierno de Guatemala.**

Política de Promoción del Riego del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, **Acuerdo Gubernativo 185-2013 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento del Libro I de la Ley de Actualización Tributaria (ISR), **Acuerdo Gubernativo 213-2013 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 341-2013 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, **Acuerdo Gubernativo 418-2013 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, **Acuerdo Gubernativo 487-2013.**

Reglamento Orgánico Interno del Ministerios de Desarrollo Social, **Acuerdo Gubernativo 87-2012 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022 del Instituto Guatemalteco de Turismo, **Acuerdo Gubernativo 98-2012 del Gobierno de Guatemala.**

Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales, del Ministerio de Relaciones Exteriores, **Acuerdo Gubernativo 117-2012 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Ley del Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, **Acuerdo Gubernativo 133-2012.**

Política Nacional de Juventud 2012–2020, del Consejo Nacional de la Juventud, **Acuerdo Gubernativo 173-2012 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Diversidad Biológica, del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, **Acuerdo Gubernativo 220-2011 del Gobierno de Guatemala.**

Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia, de la Secretaría de Bienestar Social, **Acuerdo Gubernativo 405-2011 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Producción Más Limpia, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 258-2010 del Gobierno de Guatemala.**

Consejos de los Centros Educativos Públicos, **Acuerdo Gubernativo 202-2010 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, del Gabinete de Desarrollo Rural, **Acuerdo Gubernativo 196-2009 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, de la Secretaría Presidencial de la Mujer, **Acuerdo Gubernativo 302-2009 del Gobierno de Guatemala.**

Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 328-2009 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Cambio Climático, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 329-2009 del Gobierno de Guatemala.**

Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 63-2007 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Discapacidad, del Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad, **Acuerdo Gubernativo 91-2007 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEP), **Acuerdo Gubernativo 186-2006 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 111-2005 del Gobierno de Guatemala.**

Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, del Ministerio de Economía, **Acuerdo Gubernativo 614-2005 del Gobierno de Guatemala.**

Política Pública Respecto a la Prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual ITS, y a la respuesta a la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, **Acuerdo Gubernativo 638-2005 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, **Acuerdo Gubernativo 205-2004**.

Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 1118 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de 30 de enero de 2003, aprobado por **Acuerdo Gubernativo Número 85-2003**.

Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén Itzá, **Acuerdo Gubernativo 697-2003 del Gobierno de Guatemala**.

Política Marco de Gestión Ambiental, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Gubernativo 791-2003 del Gobierno de Guatemala**.

Reglamento de la Ley del Impuesto específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas, Bebidas Isotónicas o Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada, **Acuerdo Gubernativo 120-2002**.

Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, **Acuerdo Gubernativo 136-2002 del Gobierno de Guatemala**.

Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas, **Acuerdo Gubernativo 390-2002 del Gobierno de Guatemala**.

Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, Formulario de Reclamaciones e Instructivo, **Acuerdo Gubernativo Número 192-2001 del Ministerio de Economía publicando la Resolución Número 65-2001 (COMRIEDRE) de 16 de marzo de 2001**.

Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, **Acuerdo Gubernativo 115-2001, del Gobierno de Guatemala**.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría presidencial de la Mujer, **Acuerdo Gubernativo 130-2001 del Gobierno de Guatemala**.

Reglamento para el Funcionamiento de Almacenes Fiscales, **Acuerdo Gubernativo Número 447-2001**.

Reglamento de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, **Acuerdo Gubernativo 831-2000 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Ley de Sanidad Animal y Vegetal, **Acuerdo Gubernativo Número 745-99.**

Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles, **Acuerdo Gubernativo 512-98 del Organismo Ejecutivo.**

Consejo Nacional de la Juventud, **Acuerdo Gubernativo 405-96 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, **Acuerdo Gubernativo 351-94 del Gobierno de Guatemala.**

Declaración de necesidad y urgencia nacional la orientación, formulación, ejecución, supervisión y seguimiento de los programas y proyectos dirigidos a la atención inmediata de la población refugiada, repatriada, desplazada, desmovilizada y asentada, así como a los demás grupos o sectores de población afectados por la lucha armada interna, **Acuerdo Gubernativo 408-91 del Gobierno de Guatemala.**

Reglamento de la Ley de Zonas Francas, **Acuerdo Gubernativo número 242-90.**

Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, **Acuerdo Gubernativo 533-89.**

Reglamento a la Ley del Tabaco y sus Productos **(sin número) de 4 de julio de 1980.**

Reglamento de la Ley General de Cooperativas, **Acuerdo Gubernativo número 7-79 del Ministerio de Economía.**

Reglamento de la Ley orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla», **Acuerdo Gubernativo Número 23-73 del Ministerio de Finanzas Públicas.**

Comisión Portuaria Nacional, **Acuerdo Gubernativo de 10 de marzo de 1972 del Gobierno de Guatemala.**

2.3. Acuerdos Ministeriales.

Política de Seguridad Marítima del Ministerio de Defensa, **Acuerdo Ministerial 3-2015.**

Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas del Ministerio de Cultura y Deporte, **Acuerdo Ministerial 948-2015.**

Manual Operativo «Mi Bolsa Segura», Ministerio de Desarrollo Social, **Acuerdo Ministerial 525-2013.**

«Mi Beca Segura», Ministerio de Desarrollo Social, **Acuerdo Ministerial 526-2013.**

Comités de Atención para Prevenir la Violencia, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, **Acuerdo Ministerial 527-2013.**

«Mi Comedor Seguro», Ministerio de Desarrollo Social, **Acuerdo Ministerial 528-2013.**

Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, **Acuerdo Ministerial 450-2011.**

Políticas Educativas, del Ministerio de Educación, **Acuerdo Ministerial 3409-2011.**

Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin discapacidad del Ministerio de Educación, **Acuerdo Ministerial 34-2008.**

2.4. Otras.

Código Aduanero Uniforme Centroamericano IV (CAUCA), aprobado por Resolución núm. 223-2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco XLIX), el 25 de abril de 2008.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 27 de junio de 1989, ratificado por Guatemala el 5 de junio de 1996.

Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, suscrito por Guatemala el 27 de diciembre de 1984.

Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, de acuerdo con las modificaciones incorporadas al mismo por el Primero, Segundo y tercer Protocolos. Suscrito en Guatemala en junio de 1997 por los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

Las Organizaciones No Gubernamentales en el Régimen Jurídico Guatemalteco. Disponible en la página Web del Ministerio de Finanzas, Gobierno de Guatemala, Portales Fiscales: ONG.: <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html>

Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías. Anexo «B» del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. 8 de junio de 1985.

Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano IV (RECAUCA IV), aprobado por Resolución núm. 224-2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco XLIX) el 25 de abril de 2008.

Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

Reglamento para Autorización y Habilitación de Zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas, **Resolución Número 43/34/2010 de la Junta Directiva de la Zona Libre de Industria y Comercio «Santo Tomás de Castilla»**.

Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Unión Europea).

Reglamento núm. 375/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (Unión Europea).

Reglamento de Ejecución núm. 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014 (Unión Europea).

Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Unión Europea).

Resoluciones del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2012, sobre el «Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE» (Unión Europea).

Resolución del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado» (Unión Europea).

Comunicación de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011, sobre «Políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas» (Unión Europea).

Constitución Española. Cortes Generales, 6 de diciembre de 1978, publicada en el B.O.E. número 311 de 29 de diciembre de 1978 (España).

Ley 43/2015, de 9 de octubre de 2015, Ley del Tercer Sector de Acción Social (España).

Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado (España).

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (España).

Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo (España).

Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi (Euskadi).

Ley 25/2015 de 30 de julio, de voluntariado y de fomento del asociacionismo (Cataluña).

Constitución Nacional Argentina, Asamblea Constituyente, 1 de mayo de 1853 (Argentina).

Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, sancionada el 1 de octubre de 2014, publicada el 19 de diciembre de 2014 (Argentina).

Ley Orgánica de la Inspección General de Justicia, Ley número 22.315, de 31 de octubre de 1980 (Argentina).

Constitución de la República de El Salvador, Asamblea Constituyente, Decreto Núm. 38, de 15 de diciembre de 1983 (El Salvador).

Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Decreto Legislativo Núm. 894, de 21 de noviembre de 1996 (El Salvador).

Reglamento de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Decreto Ejecutivo del Ministerio del Interior, Núm. 78, de 21 de agosto de 1997 (El Salvador).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (México).

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de 30 de agosto de 1928 (México).

Ley General de Desarrollo Social de 20 de enero de 2004 (México).

Ley de Desarrollo Social del Estado de México, Decreto Número 119 de 31 de diciembre de 2004 (México).

Reglamento a la Ley de Desarrollo Social del Estado de México de 4 de mayo de 2006 (México).

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil de 9 de febrero de 2004 (México).

Ley del Impuesto sobre la Renta, de 11 de diciembre de 2013 (México).

3. Electrónicas.

ACCIÓ-Agència per la competitivitat de l'empresa. Disponible en:

http://accio.gencat.cat/ca/accio/premsa-comunicacio/cercador-premsa-actualitat/article/170131_la_comissio_europea_tria_catalunya_per_liderar_un_project

Acciones e Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Universidad de Zaragoza, disponible en:

<http://eues.unizar.es/?modulo=categorias&id=236>

ACEDIF, disponible en: <http://www.acedif.org/index.htm>

Ascated, disponible en: (<http://www.ascated.org.gt/>

ASDESARROLLO, disponible en: <http://www.asdesarrollo.org/index.html>

ASÍES, Asociación de investigación y Estudios Sociales, disponible en:
<http://www.asies.org.gt/>

ASOCAM, Servicio de Gestión del Conocimiento para América Latina, de la Fundación Intercooperation América Latina, disponible en: <http://www.asocam.org/>

Asociación Bancaria de Guatemala (ABG). Disponible en: <http://www.abg.org.gt/>

Asociación Casa del Niño. (<http://www.caniguatemala.org/casadelnino/>)

Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA). Disponible en:
<http://www.azucar.com.gt/>

Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios No Gubernamentales de Guatemala, ASINDES, disponible en <http://asindesgt.org/index.php>

Asociación de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG). Disponible en:
www.almg.org.gt

Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA). Disponible en:
<http://www.asecsaguatate.org/>

Asociación Estudios de Cooperación de Occidente -ECO-
<http://www.asociacioneco.org.gt/>

Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER). Disponible en:
<http://www.agerguatemala.org>

Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT). Disponible en:
<http://export.com.gt/>

Asociación HODE, disponible en: <http://hogarydesarrollo.org/sitio/>

Biblioteca y Archivo de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en:
<https://repositorio.uam.es>

Cámara de Comercio de Guatemala (CCG). Disponible en: <http://ccg.com.gt/web-ccg/>

Cámara de Industria de Guatemala (CIG). Disponible en:
<http://cig.industriaguatate.com/>

Cámara de Finanzas de Guatemala (CFG). Disponible en: <https://cfg.org.gt/>

Cámara del Agro de Guatemala. Disponible en: <http://www.camaradelagro.org/>

Cámara de Turismo de Guatemala (CAMTUR). Disponible en: <http://www.camtur.org/>

Cámara Guatemalteca de Alimentos y Bebidas (CGAB). Disponible en: <https://www.facebook.com/cgab.org.gt/>

Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC). Disponible en: <http://www.construquate.com/>

Cáritas Arquidiocesana de Guatemala, disponible en: <http://caritasarquidiocesana.org/>

CENTRARSE. Disponible en: <http://www.centrase.org/>

Centro de Desarrollo Integral Comunitario (CEDIC). Disponible en: <http://cedicguatemala.blogspot.com/>

Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer (CICAM). Disponible en: cicam.org.gt

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Disponible en: <http://www.cien.org.gt/>

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, disponible en: <http://www.ciriec-revistaeconomia.es/>

CIRIEC-Internacional (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative), disponible en: <http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/pages/01presentation.htm>

Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG). Disponible en: <http://www.cang.org.gt/>

Colegio de Arquitectos de Guatemala. Disponible en: <http://colegiodearquitectos.org.gt/>

Colegio de Contadores Públicos y Auditores de Guatemala (CCPA) (<http://cpa.org.gt/>).

Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas de Guatemala, C.A. (CCEE). Disponible en: <http://www.ccee.org.gt/>

Colegio de Estomatólogos de Guatemala. Disponible en:
<http://www.colegioestomatologico.org.gt/>

Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala. Disponible en:
<http://www.colegiodefarmaceuticosyquimicos.gt/>

Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala. Disponible en: <https://ciag.org.gt/>

Colegio de Ingenieros de Guatemala. Disponible en: <http://cig.org.gt/>

Colegio de Ingenieros Químicos de Guatemala. Disponible en: <http://www.ciq.org.gt/>

Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala (COLMEDEGUA). Disponible en:
<http://colmedequa.org/web/>

Colegio de Médicos Veterinarios y Zootecnistas de Guatemala. Disponible en:
<http://www.cmvz.org.gt/web/guest/inicio>

Colegio de Psicólogos de Guatemala. Disponible en:
<http://colegiodepsicologos.org.gt/>

Colegio Profesional de Humanidades de Guatemala (CPH). Disponible en:
<http://colegiodehumanidades.org/>

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Disponible en
<http://cicig.org>

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Disponible en: <https://www.cacif.org.gt/>

Compassion International Guatemala, disponible en:
<http://www.compassiongt.org/web/>

Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG). Disponible en:
www.confederacioncgtg.org/

Consejo Departamental de Desarrollo Quetzaltenango. Disponible en:
<http://codedequetzaltenango.scep.gob.gt/>

Consejo Nacional de Mujeres de Guatemala (CONAMGUA). Disponible en:
www.conamgua.org

Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC). Disponible en:
<http://www.mayaconic.org>

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala: Sistema de consulta de jurisprudencia constitucional. Disponible en: 200.35.179.203/sjc/frmSjc.aspx

EPIKEIA, Derecho y Política, Revista electrónica de promoción de la cultura y la educación superior del Bajío, A.C., disponible en:
<http://epikeia.leon.uia.mx/numeros.php>

E-Prints Complutense de la Universidad Complutense de Madrid, disponible en:
<http://eprints.ucm.es>

Europeana Think Culture, disponible en:
<http://www.europeana.eu/portal/record/9200101/321C2DC32FD97068AC8A31133F776D4E8E9E1A7E.html>

Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala (FEDECOCAGUA). Disponible en: <http://www.fedecocagua.com.gt>

Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA). Disponible en:
www.fedecovera.com

Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME). Disponible en: <http://nuevo.fepyme.org.gt>

Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industria y Similares (FESTRAS). Disponible en: <http://festras.blogspot.com/>

FORO ADR -Agencias de Desarrollo Regional Españolas-. Disponible en:
<http://www.foroadr.es/noticias/7779-accio-la-comision-europea-elige-cataluna-para-liderar-un-proyecto-europeo-para-hacer-mas-competitivas-las-empresas-sociales>

FORO, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época, disponible en:
<http://revistas.ucm.es/index.php/FORO>

Fundación Azteca Guatemala. Disponible en:
<http://www.fundacionaztecaguatemala.org>

Fundación Castillo Córdoba. Disponible en: www.fundacioncastillocordova.org

Fundación Contra el Hambre (FH). Disponible en:
<http://www.fundacioncontraelhambre.org/> y <http://www.fhguatemala.org/>

Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR). Disponible en: <http://www.azucar.com.gt/>

Fundación del Centavo (Fundacen), disponible en: <http://catalunya.oikocredit.es/es/que-hacemos/las-organizaciones-que-apoyamos/las-organizaciones-que-apoyamos-detail/10774/fundacion-del-centavo> y <http://fundacen.org.gt/st/>

Fundación Guatemalteca para el Desarrollo «Carroll Behrhorst», disponible en: <http://www.fundacionbehrhorst.org/>

Fundación Guatemalteca para Niños con Sordoceguera Alex Fundal. Disponible en: www.fundal.org.gt

Fundación Myrna Mack. Disponible en: <http://www.myrnamack.org.gt/>

Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). Disponible en: <http://www.fundesa.org.gt/cms/>

Fundación Ramiro Castillo Love. Disponible en: <http://www.frcl.org.gt/>

Fundación Shalom Guatemala, disponible en: <http://www.theshalomfoundation.org/> y <http://asindesgt.org/index.php>

Fundación Sergio Paiz (FUNSEPA). Disponible en: <http://www.funsepa.org>

Fundación Sobrevivientes. Disponible en: www.sobrevivientes.org

FUNDEMIX, disponible en: <http://www.fundemix.org.gt/>

Gremial Forestal de Guatemala. Disponible en: <http://www.gremialforestal.com>

Grupo de Apoyo Mutuo (GAM). Disponible en: <http://www.gam.org.gt/>

Good Neighbors Internacional (GNI), disponible en: <http://www.goodneighbors.org.gt/#home>

Guatemala Visible. Disponible en: <http://www.guatemalavisible.org>

Hábitat para la humanidad, Guatemala, disponible: <https://www.habitatguate.org/>

INCAP. Disponible en: <http://www.incap.org.gt>

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Disponible en: <http://www.incep.org>

Instituto de las Misioneras del Sagrado Corazón de Jesús (AHMSCJ), disponible en: <http://cabriniguatemala.org/index.php>

ISTR The International Society for Third-Sector Research, disponible en: <https://istr.site-ym.com/>

IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Disponible en: <http://www.iwgia.org>

Jóvenes por Guatemala. Disponible en: <http://jovenesporguatemala.org>

Kindernothilfe (KNH) Guatemala, disponible en: <http://www.knhguatemala.org/site/>

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS, disponible en: <http://www.minfin.gob.gt/>.

Municipalidad de Antigua Guatemala. COMUDE. Disponible en: <http://muniantigua.com/category/comude/>

Municipalidad de Patzún. COCODE. Disponible en: <http://www.patzun.gob.gt/portal/index.php/organizacion/cocodes>

Municipalidad de San Juan Cotzaj (Departamento El Quiché, Guatemala, C.A.). COCODE. Disponible en: <http://munisanjuancotzal.gob.gt/cocodes/>

Municipalidad de Villa Nueva. COMUDE. Disponible en: <http://villanueva.gob.gt/comude-realiza-sesion-de-informe-cuatrimestral->

NUEVA SOCIEDAD, Democracia y Política en América Latina. Disponible en: <http://www.nuso.org/>

Nueva Visión Socialdemócrata, revista de FUSDA, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A.C., disponible en: <http://www.fusda.org/contacto.html#>

Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, disponible en: <http://www.3sbizkaia.org/Menu.aspx?s=171>

Peace Brigades International (PBI). Disponible en: <http://www.pbi-guatemala.org>

POLÍTICA y SOCIEDAD, Revistas Científicas Complutenses. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO>

PORTULARIA, Revista de Trabajo Social. Disponible en <http://www.uhu.es/publicaciones/revistas/portularia/>

RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale, disponible en: <http://recma.org/>

REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS); disponible en: <http://www.reis.cis.es/REIS/html/index.html>

Revista Española de Tercer Sector, Luis Vives, Centro de Estudios Sociales; disponible en: <http://www.luisvivesces.org/rets/>

Sagrada Tierra (Loq' Laj Ch'och' en Q'eqchí), disponible en: <http://sagradatierra.org/?p=2146>

Save The Children. Disponible en: <http://www.savethechildren.org.gt>

Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud (SODEJU). Disponible en: www.sodeju.org

Tesis Doctorales en Red: <http://www.tdx.cat>

TOP Tecnología para la Organización Pública, Asociación Civil, disponible en: <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humano Guatemala (UDEFEQUA). Disponible en: <http://www.udefegua.org>

Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA). Disponible en: <http://www.unsitragua.org/>

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea, Biblioteca Universitaria, disponible en: <http://millennium.ehu.es>

Universitat Pompeu Fabra e-repositori, disponible en: <http://repositori.upf.edu>

Visión Mundial Guatemala, disponible en: <http://srv-web.visionmundial.org.gt/>

4. Otras referencias.

Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia: [Identificación de Estudios sobre el Tercer Sector](http://www.3sbizkaia.org/Menu.aspx?s=171), Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, octubre 2013, disponible en: <http://www.3sbizkaia.org/Menu.aspx?s=171>

Modelo de Código Tributario para América Latina OEA/BID de 1967 (MCTAL).

Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administradores Tributarios de 1997 (CIAT).

Sentencias de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (SCC):

SCC de 19 de octubre de 2011, Expediente 964-2011, Gaceta 102.

SCC de 11 de octubre de 2011, Expediente 1950-2011, Gaceta 102.

SCC de 2 de diciembre de 2010, Expediente 2377-2009, Gaceta 98.

SCC de 2 de noviembre de 2010, Expedientes acumulados 957-2009 y 1051-2009, Gaceta 98.

SCC de 20 de mayo de 2010, Expediente 4095-2009, Gaceta 96.

SCC de 5 de mayo de 2010, Expediente 4310-2009, Gaceta 96.

SCC de 17 de febrero de 2010, Expediente 1205-2008, Gaceta 95.

SCC de 5 de noviembre de 2009, Expediente 2531-2008, Gaceta 94.

SCC de 21 de diciembre de 2009, Expediente 3878-2007, Gaceta 94.

SCC de 23 de julio de 2009, Expediente 3785-2008, Gaceta 93.

SCC de 18 de marzo de 2009, Expediente 536-2007, Gaceta 92.

SCC de 29 de enero de 2009, Expediente 3832-2007, Gaceta 91.

SCC de 3 de diciembre de 2008, Expedientes acumulados 2947 y 3108-2008, Gaceta 90.

SCC de 31 de julio de 2008, Expediente 1083-2008, Gaceta

SCC de 31 de julio de 2008, Expediente 106-2008, Gaceta.

SCC de 13 de mayo de 2008, Expediente 2951-2006, Gaceta 88.

SCC de 24 de abril de 2008, Expediente 775/2007, Gaceta 88.

SCC de 30 de enero de 2008, Expediente 448-2006, Gaceta 87.

SCC de 13 de noviembre de 2007, Expediente 1688-2007, Gaceta 86.

SCC de septiembre de 2007, Expediente 1201-2006, Gaceta 85.

SCC de 25 de abril de 2007, Expediente 2863-2006, Gaceta 84.
SCC de 22 de junio de 2006, Expediente 1894-2005, Gaceta 80.
SCC de 1 de junio de 2006, Expediente 2243-2005, Gaceta 79.
SCC de 30 de septiembre de 2004, Expediente 232-2004, Gaceta 73.
SCC de 10 de agosto de 2004, Expediente 462-2004, Gaceta 73.
SCC de 24 de febrero de 2004, Expedientes acumulados 421, 453, 608 y 818-2002 y 1806-2003, Gaceta 71.
SCC de 11 de febrero de 2004, Expedientes acumulados 1154, 1398, 1460, 1625-2003, Gaceta 71.
SCC de 15 de enero de 2004, Expediente 538-2003, Gaceta 71.
SCC de 23 de octubre de 2003, Expediente 456-2002, Gaceta 70.
SCC de 31 de julio de 2003, Expediente 641-2003, Gaceta 69.
SCC de 5 de febrero de 2001, Expediente 471-2000, Gaceta 59.
SCC de 17 de julio de 2001, Expediente 1349-2000, Gaceta.
SCC de 10 de mayo de 2000, Expediente 829-1998, Gaceta 56.
SCC de 16 de diciembre de 1999. Expedientes acumulados 615 y 642-1999, Gaceta 54.
SCC de 6 de septiembre de 1999, Expediente 581-1999, Gaceta 53.
SCC de 8 de septiembre de 1998, Expediente 1042-1997, Gaceta 49.
SCC de 8 de junio de 1998, Expediente 285-1997, Gaceta 48.
SCC de 23 de marzo de 1998, Expediente 688-1997, Gaceta 47.
SCC de 10 de diciembre de 1997, Expediente 1434-1996, Gaceta 46.
SCC de 13 de enero de 1997, Expediente 888-1996, Gaceta 43.
SCC de 11 de septiembre de 1996 Expedientes acumulados 886, 887, 889, 944 y 945-1996, Gaceta 41.
SCC de 20 de junio de 1996, Expediente 533-1995, Gaceta 40.
SCC de 3 de enero de 1996, Expediente 439-1995, Gaceta 39.
SCC de 28 de septiembre de 1995, Expediente 186-1995, Gaceta 37.
SCC de 28 de septiembre de 1995, Expediente 167-1995, Gaceta 37.
SCC de 31 de agosto de 1995, Expediente 259-1993, Gaceta 37.
SCC de 8 de febrero de 1994, Expediente 231-1993, Gaceta 31.

- SCC de 19 de mayo de 1993, Expediente 471-1992, Gaceta 28.
- SCC de 23 de febrero de 1993, Expediente 284-1992, Gaceta 27.
- SCC de 6 de agosto de 1992, Expedientes acumulados 217 y 221-1991, Gaceta 25
- SCC de 16 de junio de 1992, Expediente 141-1992, Gaceta 24.
- SCC de 18 de julio de 1991, Expedientes acumulados 42, 43 y 52-1991, Gaceta 21.
- SCC de 28 de julio de 1989, Expediente 93-1989, Gaceta 13.
- SCC de 3 de febrero de 1989, Expediente 182-1988, Gaceta 11.
- SCC de 5 de octubre de 1988, Expediente 203-1988, Gaceta 10.
- SCC de 30 de diciembre de 1987, Expediente 162-1987, Gaceta 6.
- Opiniones consultivas de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala:
- Opinión consultiva de la CC de 17 de septiembre de 2010, Expediente 3174-2010, Gaceta 97.
- Opinión consultiva de la CC de 21 de junio de 1996, Expediente 682-96, Gaceta 40.